

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Sociología I  
( Cambio social )**



**¿ADIÓS AL FAMILIARISMO? : LAS POLÍTICAS DE  
CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN  
ESPAÑA, 1997-2010**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**Inés Campillo Poza**

**Bajo la dirección del doctor**

**Ramón Ramos Torre**

**MADRID, 2013**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
Departamento de Sociología I (Cambio Social)



# ¿Adiós al familiarismo?

Las políticas de conciliación de la  
vida laboral y familiar en España, 1997-2010

Memoria para optar al grado de Doctora con Mención Europea

**INÉS CAMPILLO POZA**

Bajo la dirección de: Ramón Ramos Torre

Madrid, 2013

## **¿Era por aquí?**

¿Era por aquí?  
¿O he perdido el camino?  
Casi llego a lo alto de la cima  
y aún la vislumbro un poco,  
si vuelvo la cabeza,  
serpeando allá abajo,  
la veredita aquella  
orlada de manzanos.  
Tal vez era la mía.

Y las voces de antaño me despiertan.  
Sopla un viento muy frío,  
noto un poco de vértigo  
y tengo que seguir  
subiendo como pueda,  
sin mirar para atrás.  
Ya casi estoy llegando  
a lo alto de la cima,  
y me pregunto si era por aquí.

Carmen Martín Gaité

## AGRADECIMIENTOS

---

Hace años que empecé a trabajar en lo que se convertiría con el tiempo en esta tesis doctoral. Ha sido un camino largo, repleto de interrupciones, desorientaciones e incluso de la tentación de desandar lo andado, pero también lleno de lindos o productivos desvíos, descubrimientos y aprendizajes, no sólo intelectuales. Aquí estoy, por fin, en lo alto de la cima, la satisfacción es desbordante y querría dar las gracias a todas y cada una de las personas que han estado a mi lado durante estos años y que, sin pretenderlo quizás, me han ayudado a llegar hasta aquí. No tengo espacio para nombrarlas a todas, pero no puedo dejar de mencionar a un buen número de ellas.

Antes de nada, no podría haber emprendido este camino sin el apoyo económico del Ministerio de Educación y Ciencia, que me concedió una beca de Formación de Profesorado Universitario (FPU) en 2005, cuando apenas acababa de terminar la carrera y aún no sabía bien qué significaba hacer un doctorado o investigar, ni siquiera tenía bien claro por dónde empezar. Estoy en deuda con Ramón Ramos, que decidió entonces tutorizar un proyecto de tesis y acabó tutorizando una tesis muy distinta, siempre con esa mezcla de rigor intelectual, respeto y humor que le caracteriza.

Mientras disfrutaba de la beca FPU pude realizar dos estancias cortas en el extranjero. La primera de ellas en el otoño de 2006 en la School of Social Policy, Sociology and Social Research de la Universidad de Kent en Canterbury, bajo la supervisión de Margarita León. Agradezco a Margarita su hospitalidad, sus recomendaciones intelectuales y los intercambios que hemos seguido teniendo desde entonces. También pude disfrutar, un año después, de una estancia en el Dipartimento di Scienze Sociali de la Universidad de Turín con Manuela Naldini. Estoy en deuda con ella por su amabilidad, por sus enriquecedoras aportaciones al artículo



comparativo sobre las políticas de conciliación en España e Italia que escribí tras esa estancia, y por su continua disponibilidad.

Tampoco habría podido realizar la última parte del camino sin el apoyo económico de la Fundación Caja Madrid, que en 2010 me concedió una beca de postgrado para la realización de un proyecto de investigación en el extranjero. Siempre he dicho que, en pleno agravamiento de la crisis, esta beca fue un regalo vital que no esperaba: no sólo me dio una segunda oportunidad material para retomar y terminar por fin la tesis, tras una interrupción de más de un año, sino que me permitió vivir casi dos años en la bella Florencia, hacer grandes amistades y trabajar en un ambiente académico inigualable, el *European University Institute* y la *Università degli Studi di Firenze*. Estoy en deuda con Martin Kohli, Rossana Trifiletti y Fabrizio Bernardi por supervisar mi trabajo durante mi estancia en ambas instituciones.

En estos años como becaria y doctoranda del Departamento de Sociología I (Cambio Social) de la Universidad Complutense, el departamento se ha convertido en algo así como mi segundo hogar. Agradezco a Andrés de Francisco y María Luz Morán que me pusieran, sin sospecharlo quizá, en el camino de estudio de la ciudadanía social y los Estados del Bienestar desde una perspectiva feminista. Con Andrés estoy especialmente en deuda por su amistad y su apoyo intelectual. También agradezco el apoyo y la cercanía de Carlos Prieto, María Luz Morán y Marisa Revilla.

Por otra parte, mi experiencia de la vida académica y de la realización del doctorado habría sido, sin duda, mucho más solitaria y menos estimulante –vital e intelectualmente– si no hubiera tenido la suerte de compartirla con mis amigos y compañeros doctorandos (o ya doctores) Carlos de Castro, Marta Latorre, Héctor Romero, Fernando Domínguez, Matilde Córdoba, Inés Valle, Ion Martínez, Mechi Bogino, Álvaro Martín, Patricia Pinta, Alba Artiaga, Izaskun Artegui y Pedro Limón. Merecen una mención aparte las amistades que las estancias de investigación me han regalado, especialmente mi larga estancia en el EUI de Florencia. Stefano Palestini, Carolina Zuccotti, Elisa Novic, Antoine Perret, Paula Sáenz, Stephanie Law, Maria Birnbaum, Maria Grazia Porcedda, Jörg Leblanc, Simon McMahon y Donagh Davis: mil gracias por las largas conversaciones y las confidencias, los consejos, los paseos por las colinas, los aperitivos y las fondues, las excursiones al mar, las risas y ¡la salsa!

en suma, gracias por ser mi familia fiorentina y endulzar el final de mi tesis. Mención especial merecen también mis queridísimos “pares” Jorge, Ion y Carlos (¡mi mejor *coach*!), por marcarme fechas, leer mi tesis capítulo a capítulo y hacerme comentarios de gran utilidad.

Decía que el camino había estado jalonado por desvíos y aprendizajes, entre los que cabe mencionar la participación en varios proyectos de investigación. Estoy en deuda con Luis Moreno y Olga Salido por invitarme a participar en el proyecto NURSOPOB y ponerme en contacto con un magnífico grupo de estudiosos del Estado del Bienestar. Las entrevistas de esta investigación proceden del trabajo de campo de tal proyecto. Más tarde, Olga Salido contaría conmigo para la parte cualitativa del proyecto CICLEDES, en la que estuvimos trabajando juntas de 2009 a 2011. Tengo la impresión de que la pericia y la confianza investigadora la he adquirido realmente trabajando en este proyecto, que también me ha enseñado los entresijos burocráticos y organizativos de la investigación social. Por todo esto, estoy especialmente en deuda con Olga. Quiero mencionar asimismo a Amparo Serrano, que me invitó a participar en el proyecto “Políticas públicas y producción política de la categoría de cuidados”, en el que apenas he podido colaborar; le agradezco su enorme generosidad, su compañerismo y su lectura crítica de algunos capítulos de esta tesis.

Quisiera hacer también una mención aparte a María, por ayudarme con la traducción al inglés de la memoria incluida al final de esta tesis, y a Fernando y Stephanie, por su rápida y cuidadosa corrección final.

Por último, pero no por ello menos importante, quiero recordar a mis amigas y compañeras de la facultad: Celia, Ana, María “Rev”, María “Caef”, Alba, Alicia, Elia, por recordarme que es preciso caminar con los pies en la tierra y por su cariñosa incondicionalidad todo este tiempo. Estoy especialmente agradecida a mi prima y amiga íntima Alicia, a Vera, y a mis “cuñacos” Elia, David, Eva y Alberto, que siempre se las arreglan para estar presentes, sacarme una sonrisa y hacerme sentir cuidada.

Una no puede elegir a su familia, pero yo he tenido la fortuna de contar con la mejor que se podría elegir. Quisiera agradecer especialmente el cariño y el apoyo de María José Campillo, mi hada madrina; Teresa Poza, pilar madrileño; Ana Campillo, “supermujer” y doctora al cuadrado; y Luz y Daniel. También quisiera recordar a mi abuelo Antonio, testigo de un siglo, cuidador durante años y cuidado después, que murió mientras

terminaba esta tesis. Vamos tirandillo, abuelo. “Tereta”, mi hermana melliza, me ha enseñado a crecer y a mirar el mundo con sus ojos de cronopio. Le agradezco su amor incondicional, su paciencia con mi síndrome de la doctoranda (y con el de varios amigos doctorandos comunes) y su total confianza en mí y en esta tesis, pese a ser ajena a las ciencias sociales y a la academia. Mis padres, Toni y Alicia, han seguido este proceso de cerca, a veces pacientemente, otras impacientemente, pero siempre entregados y con buenos consejos. No hay palabras, a ellos les debo todo; me han contagiado su curiosidad y me han animado siempre a seguir el consejo del poeta: “Para ser grande, sé entero. Nada tuyo exagere o excluyas. Pon cuanto eres en lo mínimo que hagas. Así en cada lago la luna brilla, porque alta vive”.

Finalmente, mi mayor gratitud es para Jorge, mi audaz montañero pirenaico, feroz crítico y, sin embargo, siempre fiel compañero de ruta; sin su entusiasmo y sentido del humor, su precaución a la hora de cargar una mochila, sus sugerencias, su sentido de la orientación y su paciencia no habría podido escalar esta cima, ni otras más reales. Pero observar el horizonte desde ahí arriba siempre ha sido recompensa suficiente.

Madrid, 8 de marzo de 2013

## ÍNDICE

---

<i>Agradecimientos</i> .....	iii
<i>Índice</i> .....	vii
<i>Lista de gráficos y tablas</i> .....	xi

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
1. Objeto de estudio .....	2
2. Contribución al campo de investigación.....	6
3. Metodología .....	9
4. Estructura de la tesis .....	12

### PRIMERA PARTE

#### **1. LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: SITUANDO EL OBJETO DE ESTUDIO..... 16**

Introducción .....	16
1. A modo de definición .....	18
<i>1.1. De la política familiar a las políticas de conciliación</i> .....	18
<i>1.2. Origen europeo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar</i> .....	25
2. Géneros de regímenes del bienestar, géneros de políticas de conciliación.....	27
<i>2.1. Géneros de regímenes del bienestar</i> .....	28
<i>2.2. Géneros de políticas de conciliación</i> .....	34
A modo de conclusión .....	37

#### **2. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ESPAÑOL..... 39**

Introducción .....	39
1. Desarrollo y transformación del Estado del Bienestar en España: el contexto.....	40

2. El desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en la España democrática: aproximación al estudio de caso .....	45
2.1. <i>La democratización de la política familiar y de empleo: medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1978-1997)</i> .....	47
2.2. <i>Un sector de políticas del bienestar en auge: las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2010)</i> .....	54
A modo de conclusión .....	64
 <b>3. TEORÍAS SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR POSTINDUSTRIALES</b> .....	<b>66</b>
Introducción .....	66
1. El contexto internacional: la presión de la globalización y el impacto de la Unión Europea .....	69
1.1. <i>La presión de la globalización</i> .....	69
1.2. <i>El impacto de la Unión Europea</i> .....	78
2. Los nuevos riesgos sociales .....	83
3. Los recursos de poder de las izquierdas .....	87
4. La influencia del entramado político-institucional .....	95
A modo de conclusión .....	107

## SEGUNDA PARTE

<b>4: LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: UNA AGENDA GLOBAL</b> .....	<b>111</b>
Introducción .....	111
1. La conciliación en perspectiva: los paradigmas de política pública globales .....	113
2. La agenda de las comunidades epistémicas globales: la difusión del paradigma neoliberal .....	123
2.1. <i>La agenda de política pública del Fondo Monetario Internacional para España</i> .....	125
2.2. <i>La agenda de política pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para España</i> .....	131

3. Las políticas españolas de conciliación de la vida laboral y familiar: valorando la influencia de la agenda global .....	137
A modo de conclusión .....	140

## **5: LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: UNA AGENDA EUROPEA ..... 142**

Introducción.....	142
1. La Unión Europea y la política social de los Estado miembros: procesos multinivel de reforma .....	146
2. La agenda de conciliación de la Unión Europea .....	151
2.1. <i>De los procesos “positivos” de reforma</i> .....	153
2.2. <i>... a los procesos “indirectos” de reforma</i> .....	157
3. La influencia europea en la formulación de las políticas españolas de conciliación de la vida laboral y familiar.....	162
A modo de conclusión .....	166

## **6. NUEVOS RIESGOS SOCIALES Y POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN ESPAÑA ..... 169**

Introducción.....	169
1. Cambio social y aparición de nuevos riesgos sociales: el caso español en perspectiva histórica .....	170
1.1. <i>De una estructura de riesgos tradicional a una modernización incompleta: España, 1975-1995</i> .....	173
1.2. <i>De la modernización incompleta a la europeización sociodemográfica: España, 1995-2010</i> .....	181
2. Nuevos riesgos sociales y políticas de conciliación en España: ¿impulso o recurso retórico? .....	185
A modo de conclusión .....	192

## **7. LOS RECURSOS DE PODER DE LAS MUJERES Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN ESPAÑA..... 194**

Introducción.....	194
1. Consideraciones teóricas .....	196
2. La movilización de recursos de poder de las mujeres en España desde la transición democrática: una panorámica general.....	198

2.1. <i>De la eclosión del movimiento feminista a su fragmentación e institucionalización: España, 1975-1997</i> .....	200
2.2. <i>De la institucionalización a la explosión de los “nuevos feminismos”: España, 1997 y 2010</i> .....	208
3. Hitos fundamentales de cambio en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar (1997-2010).....	218
3.1. <i>Ley de conciliación</i> .....	218
3.2. <i>Ley de dependencia</i> .....	222
3.3. <i>Ley de Igualdad</i> .....	227
A modo de conclusión .....	231

## **8. LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN ESPAÑA. EL PESO DE LAS INSTITUCIONES ..... 233**

Introducción .....	233
1. Consideraciones teóricas .....	234
2. La influencia de las instituciones políticas .....	235
2.1. <i>El Estado de las autonomías: ¿freno a la introducción de grandes reformas en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar?</i> .....	235
2.2. <i>El Instituto de la Mujer y el papel del feminismo de Estado: ¿impulso para las políticas de conciliación?</i> .....	244
3. El peso de la organización institucional del bienestar .....	251
A modo de conclusión .....	255

## **CONCLUSIONES..... 257**

1. Recapitulación .....	257
2. Conclusiones.....	263
3. Cuestiones pendientes y líneas futuras de investigación .....	268

## **MEMORIA EN INGLÉS PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE DOCTORA CON MENCIÓN EUROPEA..... 271**

<i>Anexos</i> .....	298
<i>Bibliografía</i> .....	303
<i>Fuentes primarias</i> .....	322

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

---

### *Lista de gráficos*

Gráfico 2.1: Gasto Social como porcentaje del PIB, España y Europa, 1975-2009 .....	44
Gráfico 2.2: Gasto Social en Familia como porcentaje del PIB, España y Europa, 1980-2009 .....	51
Gráfico 2.3: Tasa neta de escolarización de 0 a 2 años, España 1991-2010.....	59
Gráfico 2.4: Gasto en cuidados a ancianos como porcentaje del PIB, España y Europa, 1990-2008 .....	62
Gráfico 6.1: Distribución de trabajos por sectores, España 1950-2010 .....	174
Gráfico 6.2: Tasas de empleo femenino en España y Europa, 1965-2010.....	175
Gráfico 6.3: Tasas de desempleo femenino en España y Europa, 1965-2010.....	176
Gráfico 6.4: Tasas de fecundidad en España y Europa, 1965-2010.....	177
Gráfico 6.5: Tasa bruta de nupcialidad en España y Europa, 1965-2010.....	179
Gráfico 6.6: Tasa de nacimientos fuera del matrimonio en España y Europa, 1965-2000 .....	179
Gráfico 6.7: Proporción de la población de 65 años o más en España y Europa, 1965-2010. ....	180
Gráfico 6.8: Tasa bruta de divorcios* en España y Europa, 1965-2010 .....	184
Gráfico 6.9: Evolución de la población extranjera en España, 1985-2010.....	184
Gráfico 7.1: Evolución de las tasas de actividad y de afiliación femenina a los principales partidos políticos y sindicatos .....	216

### *Lista de tablas*

Tabla 2.1: Principales medidas de conciliación, 1978-1997 .....	53
Tabla 2.2: Principales medidas de conciliación, 1997-2010 .....	63
Tabla 4.1. Informes del FMI sobre España (1998-2010).....	127
Tabla 4.2. Informes de la OCDE revisados (1998-2010) .....	132
Tabla 5.1: La UE y las transformaciones de los Estados del Bienestar nacionales.....	148
Tabla 5.2: Principales medidas europeas de conciliación, hasta 1997 .....	155
Tabla 5.3: Principales medidas europeas de conciliación, 1997-2010 .....	160
Tabla 8.1: Transferencia de competencias en programas de bienestar a las CCAA.....	240
Tabla 8.2: Organismos de igualdad estatales y regionales y planes de igualdad.....	248



## INTRODUCCIÓN

---

Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, la (des)igualdad de género y la dinámica de transformación de los Estados del Bienestar postindustriales son los grandes ejes temáticos que vertebran la presente investigación.

Mi interés por el estudio combinado de estas temáticas nació en 2006. Durante aquel año escribí y presenté mi trabajo de investigación de DEA, que dibujaba la evolución de las perspectivas feministas sobre el Estado del Bienestar desde los años setenta hasta los noventa, poniéndolas en relación con los estudios dominantes en este campo. Pese a que el objetivo de tal trabajo era poner en valor las contribuciones que las teóricas feministas habían hecho a la corriente dominante de estudio del Estado del Bienestar, éste concluía con una crítica a algunas de ellas (Lewis, 1992; Hobson, 1994; Sainsbury, 1994) por su olvido de la capacidad de agencia de las mujeres. Efectivamente, al centrarse en la desigualdad de género y en los mecanismos institucionales a través de los cuales los Estados del Bienestar han legitimado y reproducido tradicionalmente tal desigualdad, estas autoras mostraban a las mujeres únicamente como víctimas. Sus tipologías de regímenes de género, basadas en la fortaleza o debilidad del modelo de familia de varón sustentador (Lewis, 1992; Sainsbury, 1994), eran fotos fijas, incapaces de dar cuenta de la posibilidad de cambio social y de evolución de los programas de bienestar. De este modo, me parecía que la mayor parte de estudiosas feministas había proyectado, de forma no intencionada, una imagen ahistórica, “desde arriba” y excesivamente estática de los Estados del Bienestar, una imagen que desatendía a los sujetos en juego y su capacidad de acción e influencia (como excepción, véanse: Hobson y Lindhom, 1997; Mahon, 1997; Williams, 2002; Naumann, 2005).

De esta reflexión surgió mi interés por los debates sobre la dinámica de transformación de los Estados del Bienestar postindustriales, en cuya revisión me sumergí tras defender el DEA. En este tipo de literatura, que

se desarrolla a partir de principios de los ochenta, cuando la crisis económica, el auge del neoliberalismo y la llegada al poder de la Nueva Derecha en Reino Unido y Estados Unidos hacen tambalear los cimientos de los Estados del Bienestar de posguerra, encontré inesperadamente el mismo punto débil que detectaba en muchas de las aportaciones feministas. Al poner el acento en los regímenes institucionales en sentido amplio, las perspectivas dominantes sobre el devenir de los Estados del Bienestar postindustriales tendían también a minimizar el cambio. De hecho, parecían diseñadas teóricamente para explicar la continuidad de los Estados del Bienestar, más que su efectiva transformación.

La perplejidad y extrañeza ante esta falta de atención a la agencia y al cambio por parte tanto de las corrientes feministas como de las corrientes dominantes sobre el devenir de los Estados del Bienestar postindustriales coincidió en el tiempo con un cambio de contexto político en nuestro país. Tras ocho años de gobiernos conservadores, el Partido Socialista llegó al gobierno y puso en marcha una batería de leyes y medidas relacionadas con la igualdad de género y la conciliación de la vida laboral y familiar. En aquel momento, ese desarrollo legislativo parecía contradecir, o al menos cuestionar, la imagen de España como un Estado de Bienestar atrasado, conservador y fuertemente familiarista que proyectaba la literatura del bienestar (Esping-Andersen, 2000; Moreno, 2000; Naldini, 2003).

## **1. OBJETO DE ESTUDIO**

La coincidencia de ambas circunstancias, mi inquietud investigadora y el cambio político en nuestro país, me llevó a preguntarme cómo darían cuenta de la aparente transformación en curso de nuestro Estado del Bienestar las teorías dominantes del bienestar, con su énfasis constante en la continuidad. Básicamente, de este interrogante nació mi proyecto de investigación de tesis, cuyo doble objetivo es abordar el *porqué* y el *cómo* de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar introducidas en España, por el gobierno central, durante el periodo 1997-2010. Como han subrayado Gallego, Gomà y Subirats, entre otros autores, el modelo de políticas sociales en España se caracteriza de forma clara por “su descentralización territorial, el proceso de transferencia de responsabilidades de toma de decisiones hacia los ejecutivos de las Comunidades Autónomas” (Gallego, Gomà y Subirats, 2003: 76). Sin negar esta especificidad y

la existencia de variaciones en los derechos de conciliación reconocidos por las diferentes Comunidades Autónomas a lo largo del periodo estudiado, en esta investigación he optado por concentrarme en las políticas desarrolladas a nivel estatal por dos motivos fundamentales. En primer lugar, las políticas de conciliación se introducen en la agenda política española fundamentalmente a través de procesos e influencias tanto de ámbito internacional como estatal, por lo que me parece más adecuado y fructífero abordar el estudio del *porqué* y el *cómo* de éstas a escala del estado central; esta opción me permite, además, considerar la descentralización como un elemento más del análisis. En segundo lugar, en la cuestión de los derechos de conciliación, el gobierno central ha sido, en términos generales, el precursor de estas políticas, marcando las bases mínimas que debían contemplarse en todas las Comunidades Autónomas; sin duda, esta investigación no niega que esto haya abierto una ventana de oportunidad para que algunos gobiernos autonómicos decidieran ampliar los derechos establecidos a nivel estatal, y que a su vez este hecho haya impulsado un proceso de innovación, aprendizaje y mejora entre Comunidades Autónomas. No obstante, queda fuera del alcance de esta investigación estudiar estos mecanismos y variaciones.

En concreto, tres preguntas clave han guiado la investigación:

1. *¿Por qué la conciliación de la vida laboral y familiar habría pasado de ser una cuestión privada a convertirse en un sector de política social en expansión en un Estado del Bienestar poco generoso y tradicionalmente familiarista, y en un contexto de rigidez monetaria y fiscal marcado por la Unión Económica y Monetaria?*

2. *¿Cuál habría sido el carácter de las políticas de conciliación implementadas?*

3. *¿Cuál habría sido la relación entre el carácter de las políticas de conciliación y los factores que las habrían impulsado?*

Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar se definen aquí como políticas familiares “de segunda generación” (Flaquer, 2000: 28), destinadas a ampliar tanto los recursos familiares como la relación con el mercado de trabajo de hombres y mujeres. Entiendo por desarrollo de estas políticas tanto su impulso cuantitativo, esto es, el incremento del gasto social en este área, como su impulso cualitativo, es decir, el aumento de iniciativas legislativas, el reconocimiento de nuevos derechos o la

ampliación de derechos ya existentes. La acotación de esta investigación al periodo 1997-2010 responde a varios motivos. En primer lugar, contrariamente a la convención académica, que toma 1999, año en el que se aprueba la ley de “conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras” (Ley 39/1999), como fecha de arranque del sector de políticas de bienestar de conciliación en nuestro país (Cánovas, Aragón y Rocha, 2005; Fernández y Tobío, 2005; Peterson, 2007; Salido y Moreno, 2009), aquí he considerado más apropiado tomar 1997 como punto de partida para el análisis por dos razones fundamentales: por un lado, en el ámbito europeo, en 1997 se lanzaba la Estrategia Europea de Empleo, que convertía la conciliación en una de sus áreas de acción preferentes; por otro, en el ámbito doméstico, en ese mismo año se aprobaba el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000), texto normativo que introducía en España la expresión conciliación de la vida laboral y familiar y que preveía ya la puesta en marcha de una ley de conciliación durante su periodo de vigencia. En segundo lugar, y aunque mi intención inicial era restringir el estudio al periodo 1997-2009, finalmente he optado por incluir el año 2010, no sólo por la cuestión prosaica de actualizar el trabajo, sino porque aquel año resultó marcar un hito en la evolución de las políticas de conciliación: en el ámbito europeo, se acababa la Agenda 2010 de la Estrategia Europea de Empleo y se ponía en marcha la Estrategia 2020, en la que la conciliación aparecía sólo tangencialmente; en España, en 2010 se agravaba la crisis económica y se introducía el primer paquete medidas de austeridad, que incluía, entre otras cosas, la puesta en suspenso y la eliminación de algunas de las medidas de conciliación introducidas en el periodo 1997-2009.

Por otro lado, esta investigación entiende que el *carácter* de las políticas de conciliación viene determinado tanto por su contenido concreto como por su finalidad, tanto por los instrumentos de política pública que éstas movilizan, como por el objetivo político primordial que las guía. Como veremos a lo largo de este trabajo, pese a los orígenes feministas del concepto de conciliación (Stratigaki, 2004), una política de conciliación de la vida laboral y familiar no tiene por qué ser “desfamiliarizadora”, es decir, no tiene por qué estar diseñada con el objetivo de reducir “la dependencia individual respecto a la familia” y maximizar “la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Esping-

Andersen, 2000: 66). El objetivo político primordial que origina una política de conciliación puede bien ser el aumento de la natalidad, la cobertura de una escasez de mano de obra del mercado de trabajo o el aumento de la población activa. Es evidente que estos objetivos están necesariamente reñidos los unos con los otros: una política de conciliación pro-natalista puede tener como consecuencia lateral la disminución de la desigualdad entre los sexos, pero también puede no tenerla. Los efectos laterales dependerán, en parte, de los instrumentos de política pública que se hayan priorizado para la consecución del objetivo primordial (Campillo, 2010). Y es que no todos los instrumentos de política pública a disposición de los gobiernos son igualmente desfamiliarizadores o eficaces a la hora de promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; por ello, este trabajo pone el acento en la actuación y elección de los gobiernos y en el proceso político de diseño de las políticas de conciliación. De este modo, los dos objetivos fundamentales de esta tesis están ligados por un supuesto fundamental: el *cómo* de las políticas de conciliación está en gran parte determinado por el *porqué*, o dicho de otro modo, el carácter más o menos (des)familiarizador de las políticas de conciliación está relacionado con las fuerzas, presencias, ausencias e inercias políticas que han motivado su desarrollo.

Es necesario notar, además, que nuestro caso de estudio no es un fenómeno estático y homogéneo, sino un proceso jalonado por medidas y leyes de carácter y alcance heterogéneo, diseñadas por gobiernos de distinto signo. De entre las diversas medidas del periodo, aquí se han distinguido tres hitos fundamentales: la ley de Conciliación (1999), que introduce definitivamente la problemática de la conciliación en la agenda política española; la ley de Dependencia (2006), que garantiza por primera vez el derecho subjetivo a la atención para las personas dependientes y funda el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; y la ley de Igualdad (2007), que reconoce el permiso intransferible de paternidad, relaja el vínculo entre cotizaciones y derecho al permiso de maternidad e inaugura el subsidio no contributivo de maternidad. De este modo, tanto la realización del trabajo de campo como la redacción de la tesis han pretendido responder a las preguntas de investigación en relación al periodo como un todo y en relación a estos tres episodios clave. Tras la elección de esta estrategia investigadora subyacía el reconocimiento de que el objeto de estudio de este trabajo era precisamente un proceso, y un proceso

heterogéneo, por lo que era probable que no todas las variables examinadas siguieran la misma pauta, esto es, que no todas fueran relevantes o fueran igualmente relevantes durante todo el periodo, de ahí la utilidad de tomar tres episodios diferentes de cambio como medida de contraste y de concreción. Ahora bien, a pesar de su heterogeneidad, me parece metodológicamente legítimo considerar el periodo como un todo, con cierta coherencia interna, ya que está sujeto a una serie de factores, mecanismos y límites comunes.

## **2. CONTRIBUCIÓN AL CAMPO DE INVESTIGACIÓN**

En los últimos veinte años el análisis de los factores que están en la base del devenir de los Estados del Bienestar postindustriales se ha convertido en un programa de investigación central en la literatura del bienestar. A grandes rasgos, los diversos análisis de las transformaciones de las políticas sociales han subrayado el poder explicativo de una o varias de las siguientes hipótesis: la presión de la globalización (Garret y Lange, 1998; Mishra, 1999; Scharpf y Schmidt, 2000; Strange, 2001; Rieger y Leibfried, 2003; Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005), el impacto de la Unión Europea (Leibfried y Pierson, 1995; Levy, 1999; Rhodes, 2001; Ferrera y Hemerijck, 2003; Guillén y Álvarez, 2004; Beckfield, 2008), la aparición de nuevos riesgos sociales asociados a las transformaciones demográficas y socioeconómicas de las últimas décadas (Pierson, 2001; Adelantado y Gomà, 2000; Esping-Andersen, 2000; Moreno, 2000; Taylor-Gooby, 2004), la movilización de recursos de poder de las izquierdas (Korpi, 1983, 1998; Esping-Andersen, 1993; Myles, 1989; Esping-Andersen y Korpi, 1991; Kangas, 1991; Wennemo, 1998; Huber y Stephens, 2001), y la influencia del diseño político-institucional (Skocpol, 1992; Pierson, 1996, 2001; Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001; Bonoli, 2001, 2005; Ferrera y Hemerijck, 2003; Streeck y Thelen, 2005). La mayoría de los estudiosos del bienestar ha puesto a prueba estas hipótesis en los sectores de política social considerados centrales, que absorben la mayor parte del gasto social y que presentan una trayectoria más larga, como las pensiones (Myles y Pierson, 2001; Rodríguez Cabrero, 2006; Arza y Kohli, 2008; Ramos y Del Pino, 2009) o la sanidad (Giaimo, 2001; Guillén, 2002; Moreno Fuentes, 2009). Sin embargo, raramente han sido examinadas para el caso de las políticas familiares, que paradójica-

mente constituyen el sector de política social que mayores transformaciones ha sufrido en los últimos treinta años, especialmente en los Estados del bienestar conservadores y liberales.

Las políticas familiares, y consecuentemente las políticas de conciliación, se han considerado tradicionalmente un sector de política social menor, poco relevante para la mayoría de los estudios del bienestar. Las investigadoras feministas, por el contrario, sí se han interesado por las transformaciones de las políticas familiares y de las políticas de conciliación, pero han tendido a centrarse en *qué* tipo de políticas públicas se han implementado, en *cómo* se han implementado, y en los *efectos* que éstas han tenido en la reorganización social de los cuidados y en la promoción de la (des)igualdad (Valiente, 2000; Fernández y Tobío, 2005; León, 2005; Plantenga y Rémy, 2005; Naldini, 2007; Gornick y Meyers, 2009). Pocas estudiosas han atendido de forma sistemática al *porqué* de las transformaciones en el área de las políticas de cuidados (como excepción, véanse: Meyer, 2005; Rauch, 2005; Jensen, 2009; Salido y Moreno, 2009). Éste es, en mi opinión, uno de los puntos débiles de este tipo de literatura.

La presente investigación doctoral parte de esta laguna y pretende arrojar luz sobre la dinámica y las fuerzas de cambio en los Estados del Bienestar postindustriales utilizando precisamente el caso del desarrollo de políticas familiares de segunda generación o políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España entre 1997 y 2010. Como he explicado más arriba, la elección del caso estuvo motivada por su carácter contra-intuitivo y excepcional desde el punto de vista de las teorías preponderantes en el campo de estudio de los Estados del Bienestar.

En este trabajo defiendo que sólo un modelo que tenga en cuenta la combinación de factores ideológicos, sociodemográficos, económicos, políticos e institucionales puede dar respuesta a estas preguntas. Esta afirmación puede parecer una verdad de Perogrullo, pero lo cierto es que la mayoría de estudios recientes sobre el devenir de los Estados del Bienestar postindustriales se ha concentrado en uno o varios de esos factores, principalmente en los factores sociodemográficos e institucionales (como excepción, véanse: Starke, 2008; Del Pino, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2011), descuidando tanto la persistente relevancia de los recursos de poder de clase y de género, aquí rebautizados como “recursos de poder de las

mujeres” (Hobson y Lindhom, 1997), como la influencia de los paradigmas de política pública y el rol crucial de las coyunturas económicas; asimismo, la mayoría de trabajos ha desatendido el estudio detallado de la interrelación entre los diversos factores.

Frente a estos estudios, la presente tesis sostiene que uno de los principales determinantes del *porqué* y el *cómo* del desarrollo de políticas de conciliación en España durante el periodo 1997-2010 ha sido la creciente movilización de recursos de las mujeres en España, que se ha traducido en una influencia directa e indirecta sobre los diferentes gobiernos en el poder, fueran conservadores o socialdemócratas. No obstante, esta afirmación debe ser matizada en dos sentidos. En primer lugar, tal como prevé la teoría de los recursos de poder, dadas la afinidad política y las tradicionales alianzas o conexiones entre el movimiento de mujeres, los sindicatos y los partidos de izquierdas, la influencia de la movilización de recursos de las mujeres ha sido mayor, más directa y evidente, sobre los gobiernos del Partido Socialista. En este caso, los recursos de poder de las mujeres no sólo han tenido influencia sobre el *porqué* de la introducción de políticas de conciliación, sino que han dado en gran parte cuenta del *cómo* de esas medidas, esto es, de su mayor generosidad y de su carácter relativamente más desfamiliarizador. No obstante, tres factores complementarios han actuado como estructuras de oportunidad o condiciones necesarias, si no suficientes, para la amplia aceptación y el impulso de políticas de conciliación por parte de partidos de diferente color político: por un lado, el paradigma dominante de política pública promovido por las principales organizaciones económicas internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos; por otro lado, las exigencias, recursos y paradigmas de política pública –a veces contradictorios– promovidos por la Unión Europea; por último, la coyuntura económica española, marcada por el *boom* inmobiliario y la concomitante expansión de los ingresos fiscales. Sin embargo, el crecimiento económico, clave a la hora de entender el *porqué* y el *cuándo* de las políticas de conciliación, no puede explicar el *cómo*, el carácter de las diversas –y, a veces, incoherentes– medidas implementadas. Para responder a esta segunda pregunta es necesario atender a los recursos de poder de las mujeres, a la influencia del paradigma de política pública neoliberal promovido por el FMI, la OCDE y la Unión Europea, y al peso de la estructura institucional de nuestro país.



### 3. METODOLOGÍA

Mientras que la literatura sobre los Estados del Bienestar hace frecuentemente uso de análisis comparados y, en menor medida, de estudios cuantitativos, esta investigación se basa en un estudio de caso. Existen diversos malentendidos en torno al estudio de caso y su capacidad explicativa (Flyvbjerg, 2004), lo que ha conducido a que muchos autores lo consideren una opción recomendable únicamente para las etapas iniciales de una investigación, de cara a explorar un problema subteorizado. Pero, como mostró en su día Harry Eckstein (1975), las características del estudio de caso pueden hacerlo apropiado para todas las etapas de la investigación científica. En esta ocasión, la elección del estudio de caso nos permitirá reconstruir el proceso de desarrollo de un sector de política social y comprobar el poder explicativo de las diferentes teorías a la hora de dar cuenta estos cambios.

Para este cometido, el estudio de caso presenta varias ventajas. Primero, permite reconstruir con más detalle la complejidad de los diferentes procesos -ideológicos, socio-demográficos, económicos y político-institucionales- que se entrelazan en la evolución de un sector de política social, ya que al abarcar un sólo caso, podemos profundizar en muchos más de sus aspectos (Ragin, 1994). Segundo, permite poner en el centro del análisis las estrategias y elecciones de los propios actores implicados en este proceso de cambio social, sin por ello perder de vista los factores institucionales y estructurales que los rodean y que han conformado o limitado sus elecciones. Tercero, en el transcurso de la investigación pueden aparecer los mecanismos causales que operan tras estos procesos de cambio social (Quadagno y Knapp, 1992), y que serían más difíciles de captar con un análisis cuantitativo. Y es que, como han subrayado Daly y Lewis, “la metodología del estudio de caso no tiene competidores cuando se trata de estudiar el cambio” (1998: 20). Por último, esta opción metodológica puede resultar apropiada para estudiar en profundidad y dar a conocer un caso —el Estado de Bienestar español y sus políticas de conciliación— cuya evolución apenas ha sido considerada en los análisis comparados o cuantitativos a nivel internacional.

Pero con este estudio de caso no sólo deseo dar cuenta del desarrollo de un sector de política social en España, sino también contribuir modestamente al debate teórico sobre las transformaciones del Estado de

Bienestar, estudiando de qué modo las teorías disponibles presentes en la literatura especializada son capaces de explicar este proceso particular. Que el estudio de caso sea particularmente apropiado para la presente investigación no significa que sea mejor o peor en general. Personalmente, y en la línea de Huber y Stephens (2001) y Mahoney y Goertz (2006) apuesto por un diálogo productivo entre las diferentes opciones metodológicas: del mismo modo que mi investigación ha sido posible gracias a la evidencia encontrada por otros análisis comparados y estudios cuantitativos, mi esperanza es que los hallazgos de esta investigación puedan servir de ayuda también para futuros estudios basados en esas metodologías.

Para construir el estudio de caso, la investigación se ha apoyado en la realización de 30 entrevistas semi-estructuradas a actores políticos claves -representantes de diferentes partidos políticos, de los sindicatos y la patronal, de colectivos feministas y de grupos de interés implicados, de algún modo, en este sector de política- y a expertos/as en el estudio y seguimiento de las políticas de conciliación y dependencia<sup>1</sup>. La realización de las entrevistas se llevó a cabo entre 2007 y 2008 en el marco del proyecto NURSOPOB (Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas de Bienestar), en el que participaba por aquel entonces<sup>2</sup>. El cuestionario, diseñado por el equipo de investigación del citado proyecto, incluía varios bloques de preguntas: el primer bloque contenía cuestiones generales sobre la evolución de las políticas de conciliación y sobre sus principales hitos de cambio; en el segundo bloque se abordaban las características contextuales e institucionales de esas políticas y su relación con

---

<sup>1</sup> Para conocer el cuestionario utilizado, véase: Anexo I; para revisar el cuadro detallado de las entrevistas realizadas, véase: Anexo II.

<sup>2</sup> El proyecto “Nuevos Riesgos Sociales y Trayectorias de las Políticas de Bienestar” (NURSOPOB), Plan Nacional de I+D+i, SEJ2005-06599, dirigido por Luis Moreno (IPP-CSIC), tenía como objeto explorar las reformas de las políticas sociales y el Estado del Bienestar en España en el periodo 1984-2008, poniendo especial hincapié en los episodios de cambio y en los actores sociales que los habían impulsado. Gracias a la invitación de Olga Salido (UCM), tuve la oportunidad de trabajar en el equipo encargado de investigar la trayectoria de las políticas familiares y de conciliación. Los resultados generales del proyecto NURSOPOB pueden revisarse en: Moreno, L. (ed) (2009), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI. Por otro lado, buena parte de esta investigación doctoral se ha realizado asimismo en el marco del proyecto: “Ciclo económico, desigualdad y empleo: La incorporación de las mujeres al empleo y su impacto sobre la desigualdad (España, 1995-2005)”, Plan Nacional de I+D+i, Ref. CSO2008-05853, dirigido por Olga Salido.

el cambio; por último, el tercer bloque planteaba cuestiones más concretas relacionadas con los hitos de cambio seleccionados (ley de Conciliación, ley de Dependencia<sup>3</sup> y ley de Igualdad), poniendo especial atención en los pormenores del proceso de cambio (véase Anexo I).

Junto a la información obtenida a través de las entrevistas, la tesis se ha servido de la revisión de fuentes primarias tales como textos de leyes o planes gubernamentales, diarios de sesiones del congreso de los diputados, programas electorales de los principales partidos políticos, directivas, recomendaciones y otros documentos de la Unión Europea, e informes de dos organizaciones internacionales (el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). El análisis de las entrevistas y las fuentes primarias utilizadas se ha guiado por el principio metodológico del análisis cualitativo de contenido, método consolidado en el estudio del establecimiento de la agenda política, la propaganda política y los medios de comunicación de masas (Alonso, Volkens y Gómez, 2012). El análisis de contenido es, según Krippendorff, “una técnica de investigación para formular inferencias válidas y reproducibles a partir de ciertos textos (u otro material con significado) en los contextos de su uso” (Cit. en Alonso, Volkens y Gómez, 2012: 14). El objetivo no ha sido, pues, interpretar el discurso y los significados, sino obtener y reducir los datos contenidos en textos políticamente relevantes y significativos para nuestro caso de estudio.

Como he señalado en el apartado anterior, para responder a los tres interrogantes que guían esta investigación, decidí optar por un enfoque pluralista, que pusiera a prueba las diferentes hipótesis destacadas por las diversas teorías actuales de los Estados del Bienestar. Esta opción estuvo motivada por la sospecha de que el proceso que ocupaba a este estudio sólo podría comprenderse en el marco de un modelo que tuviera en cuenta la interrelación de los factores ideológicos, sociodemográficos, económicos, políticos e institucionales. No obstante, la hipótesis inicial era que los recursos de poder, teoría mayoritariamente desechada por los estudios dominantes, fundamentalmente institucionalistas, podía dar cuenta de la

---

<sup>3</sup> En el proyecto NURSOPOB, el sector de políticas de dependencia se estudió de modo independiente al de conciliación. Por el contrario, aquí entiendo la dependencia como una de las dimensiones de la conciliación, tal y como justifico en el capítulo 1. Agradezco a Luis Moreno (IPP-CSIC) y Vicente Marbán (UAH) su generosidad por poner a mi disposición las entrevistas realizadas para el sector de la dependencia.

transformación que parecía estar sufriendo España. Mi intención era recuperar la visión conflictiva, proteica, en suma, eminentemente política, de los estudios clásicos sobre la consolidación de los Estados de Bienestar de posguerra, basándome en una relectura feminista de la teoría los recursos de poder. De este modo, una de las virtudes de este trabajo es su contribución a la operacionalización de las dimensiones señaladas por algunas autoras feministas (O'Connor, 1993; Hobson y Lindhom, 1997), ofreciendo un estudio empírico de la evolución de los recursos de poder de las mujeres en nuestro país desde la transición a la democracia.

Sin embargo, tal hipótesis ha debido ser matizada y reformulada a lo largo del desarrollo de la investigación en el sentido apuntado en el apartado anterior: los recursos de poder crecientes de las mujeres españolas han constituido un factor clave para explicar el *porqué*, pero sobre todo, la diversidad del carácter o del *cómo* de las políticas de conciliación desarrolladas en España de 1997 a 2010; pero no son capaces de dar cuenta por sí solos ni del *porqué* ni del *cómo* de tales políticas. Tres factores complementarios nos ayudan a entender el proceso que ocupa a la presente investigación: en primer lugar, la necesidad de adecuarse a la legislación europea ha marcado tanto el *porqué* como el *cuándo* del desarrollo de las políticas de conciliación en España; en segundo lugar, la difusión del paradigma neoliberal de política pública, con su énfasis en la activación, por parte tanto de organizaciones como el FMI y la OCDE como por parte de la UE ha creado un “clima ideológico” favorable a las políticas de conciliación y ha dejado una impronta clara en los instrumentos predominantes que éstas han puesto en marcha en nuestro país; por último, la relevancia política de la problemática de la conciliación se ha visto favorecida por la próspera coyuntura económica de la mayor parte del periodo, y se ha esfumado con el estallido de la crisis económica.

#### 4. ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis está estructurada en dos partes. La *Primera Parte* introduce las bases fundamentales para abordar el análisis del objeto de estudio. De este modo, el *Capítulo 1, Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar: situando el objeto de estudio*, aborda la confusión terminológica que rodea al término “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar” y formula una definición de éstas basada en la revisión de la

literatura sobre política familiar. Asimismo, el capítulo enmarca la problemática de las políticas de conciliación y su diversidad en el debate amplio sobre los diferentes regímenes de bienestar y de género.

El *Capítulo 2, Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en el Estado del Bienestar español*, ofrece una descripción y evaluación general del desarrollo y carácter de las medidas de conciliación introducidas en España desde 1978, deteniéndose especialmente en el periodo expansivo de 1997 a 2010, al tiempo que inserta esa narración en la evolución general de nuestro Estado del Bienestar.

Por último, el *Capítulo 3, Teorías sobre la transformación de los Estados del Bienestar postindustriales*, presenta los principales debates teóricos actuales sobre la transformación de los programas de los Estados del Bienestar postindustriales y deduce de ellos las diferentes hipótesis que podrían dar cuenta de la expansión de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país entre 1997 y 2010.

La *Segunda Parte* de la tesis abarca la investigación empírica del estudio de caso. Cada uno de los capítulos que conforman esta parte pretende poner a prueba los diferentes tipos de hipótesis derivadas de las diferentes teorías abordadas en el *Capítulo 3*. Así, el *Capítulo 4, La conciliación de la vida laboral y familiar: una agenda global*, valora el impacto que el paradigma de política pública de la activación promovido por dos organizaciones internacionales claves, el FMI y la OCDE, ha tenido sobre los actores e instituciones españolas y las reformas adoptadas en España en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar desde 1997.

Por su parte, el *Capítulo 5, La conciliación de la vida laboral y familiar: una agenda europea*, evalúa el impacto que la Unión Europea, a través tanto de sus procesos directos e indirectos de reforma, ha tenido en el *porqué* y en el *cómo* de las medidas adoptadas en España.

El *Capítulo 6, Nuevos riesgos sociales y políticas de conciliación en España*, presenta una descripción del cambio sociodemográfico acontecido en España en los últimos cuarenta años y explora hasta qué punto la expansión de políticas de conciliación desde 1997 ha sido consecuencia de la aparición de nuevos riesgos sociales relacionados con la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y la transición a una economía postindustrial.

El *Capítulo 7, Los recursos de poder de las mujeres y el desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España*, ofrece una relectura feminista de la teoría de los recursos de poder, expone la dinámica de la movilización de los recursos de poder de las mujeres en dos periodos -desde la transición democrática a 1997; y de 1997 a 2010- y, por último, revisa cuál ha sido la actuación de los diversos actores políticos y sociales en el proceso de implementación de las que he considerado las tres reformas fundamentales del periodo (Conciliación, Dependencia e Igualdad).

El *Capítulo 8, Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España. El peso de las instituciones*, se propone valorar la influencia que las instituciones políticas (en concreto, la descentralización política y el “feminismo de Estado”) y el legado corporativista y familista de las instituciones de nuestro Estado del Bienestar ha tenido en la evolución de las políticas de conciliación en España, conformando o limitando las elecciones y las posibilidades de innovación de los *policy makers*.

Por último, las *Conclusiones* se dividen en tres apartados: en el primero, contextualizo y recapitulo las principales aportaciones conceptuales y empíricas de la tesis; en el segundo, ordeno y pondero los argumentos defendidos en cada uno de los capítulos de la *Segunda Parte* de la tesis de forma simple, intentado ofrecer una respuesta articulada a las preguntas que guiaban la investigación; por último, planteo cuestiones que ha planteado el desarrollo de la investigación y en cuya investigación merecería la pena profundizar en el futuro.

## PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I:  
LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA  
LABORAL Y FAMILIAR: SITUANDO EL OBJETO DE ESTUDIO

---

*Nombrar mal las cosas es agravar  
la desgracia del mundo.*

Albert Camus

INTRODUCCIÓN

Raramente los científicos y las científicas sociales prestan atención al origen del concepto con el que trabajan o lo definen explícitamente. Como señala MacInnes, es ésta una práctica especialmente común en el extremo más aplicado de las Ciencias Sociales, en el que las ideas que atraen a los clientes o usuarios del Estado, de los agentes sociales o de los organismos que brindan los fondos, gozan de una “vida útil” muy corta (MacInnes, 2006: 223-24). Las “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar” son un buen ejemplo de un término en boga procedente de la legislación social europea y del lenguaje periodístico que los científicos y las científicas sociales han trasladado al análisis social de forma irreflexiva y acrítica. De este modo, pese a que en los últimos quince años estas políticas se han convertido en un objeto de estudio predilecto en Ciencias Sociales, no existe una definición explícita y unívoca del concepto. Es más, hay varios términos en circulación que, aun encerrando significados diversos, se utilizan indistintamente para abarcar estas mismas políticas, como son “políticas favorables a la familia” (*family-friendly policies*), “políticas favorables a la mujer” (*woman-friendly policies*) y “políticas de equilibrio entre trabajo y vida” (*work-life balance policies*). Con todo, los científicos y las científicas sociales parecen creer que el significado de estos términos es obvio. Por ello, las “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar” son definidas, a lo sumo, de forma vaga y tautológica como un conjunto de instrumentos de política pública dirigi-



dos a “favorecer la combinación de la vida profesional con la vida familiar” (Plantenga y Rémerly, 2005: 5).

Así pues, la conceptualización de las políticas de conciliación suele quedar restringida a la enumeración de los instrumentos de política pública que éstas movilizan, enumeración que varía en ocasiones a tenor de los intereses del estudio. No obstante, generalmente se destacan cuatro tipos de instrumentos de política pública: los permisos para el cuidado, los servicios de cuidados, la flexibilización del tiempo de trabajo y las prestaciones económicas. A pesar de que tanto los permisos para el cuidado como los servicios de cuidados y las prestaciones económicas han sido tradicionalmente considerados instrumentos de política familiar, nadie parece pensar que este solapamiento merezca ser considerado o plantee serias dudas sobre la precisión analítica y la viabilidad del concepto “políticas de conciliación de la vida familiar y laboral”<sup>4</sup>. Sin embargo, a mi parecer, es un problema preliminar central que cualquier investigación seria sobre estas políticas debería abordar: ¿cómo definir las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar?, ¿en qué se diferencian estas políticas de las políticas familiares?, ¿son acaso el mismo tipo de políticas con un nuevo nombre? Para encontrar alguna respuesta a estos interrogantes es necesario salirse del marco de los presentistas trabajos sobre las políticas de conciliación y acudir a la más asentada literatura sobre las políticas familiares.

Con este propósito, el primer apartado del presente capítulo ofrece una reflexión sobre la naturaleza de las políticas de conciliación y una tentativa de definición, al tiempo que revisa los orígenes y la evolución de las políticas de conciliación a escala europea. El segundo apartado, por su parte, presenta los principales debates sobre los regímenes de bienestar y de género e introduce una tipología ideal de regímenes de políticas de

---

<sup>4</sup> Sirvan los siguientes ejemplos para ilustrar esta confusión terminológica. En “Bienestar y Políticas Familiares en España”, Luis Moreno y Olga Salido (2007) utilizan indistintamente las expresiones “políticas familiares”, “políticas de apoyo a las mujeres”, “políticas de igualdad de oportunidades” y “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar”. En “Una visión global del debate en política social en España a través de las reformas del periodo 1985-2002”, Rodríguez Cabrero (2006a: 19) utiliza la expresión “políticas de apoyo a la familia” para referirse a la ley de Conciliación y el Plan Integral de Apoyo a la Familia, y la contrapone a las “políticas de apoyo a la mujer”, que parece identificar con las “políticas de igualdad de género”.

conciliación de la vida laboral y familiar para enmarcar y comprender la relevancia de nuestro objeto de estudio concreto.

## I. A MODO DE DEFINICIÓN

### *1.1 De la política familiar a las políticas de conciliación*

En 1939, la demógrafa Alva Myrdal, secretaria de la comisión gubernamental sueca sobre el derecho de las mujeres al trabajo, y otras feministas lograron transformar los marcos del discurso político sueco sobre el trabajo femenino y las responsabilidades familiares. La cuestión política clave dejó de ser el derecho de las madres al trabajo remunerado y se convirtió en el reconocimiento del derecho de las mujeres trabajadoras a tener una familia, un cambio de perspectiva que comprometía al gobierno sueco en el desarrollo de un nuevo tipo de política social, de un “programa para la seguridad familiar”, como lo llamó Alva Myrdal (cit. en Gustafsson, 1994: 50). Sin duda, el origen del término “política familiar” se encuentra en esa expresión myrdaliana (Flaquer, 2000: 11), aunque realmente apareció por primera vez en 1948, en un artículo publicado en el periódico sueco *Morgonbladet* (Ohlander, 1996: 117-18). No obstante, el término “política familiar” no se emplearía en un contexto público y político hasta la década de los cincuenta, y no se institucionalizaría hasta 1965, fecha en la que el gobierno socialdemócrata sueco creó la “Comisión para la Política Familiar” (Ohlander, 1996; Flaquer, 2000)<sup>5</sup>. Esta Comisión elaboró un informe que sugería una serie de medidas de apoyo para las familias con hijos: subsidios familiares, subsidios de vivienda, becas para la enseñanza, pagos por adelantado, préstamos matrimoniales, exenciones fiscales, servicios como guarderías y centros diurnos de acogida, y leyes de protección específicas elaboradas por los centros de juventud. Según Ann-Sophie Ohlander, si añadimos a estas medidas las relacionadas con el nacimiento de los hijos (bajas maternas y paternas, y reducciones de

---

<sup>5</sup> Aunque sí existían ya organismos gubernamentales: en 1953-4 se crea el Ministerio para los Jóvenes, para la Familia y para la Salud en la República Federal Alemana; Alto Comité de la Población y de la Familia, desde los años 40 (Flaquer, 2000: 15-16).

jornada), ese informe “puede considerarse como una definición del alcance de la política familiar” (1996: 118)<sup>6</sup>.

No obstante, la institucionalización del término “política familiar” no se consolidaría a nivel europeo hasta 1989, año en el que la Comisión Europea creó el Observatorio Europeo sobre Políticas Familiares Nacionales. El Observatorio ha desempeñado una tarea doble: por un lado, ha estudiado las tendencias demográficas en Europa y, por otro, ha investigado la situación de las familias y las políticas familiares de los Estados miembros. Como ha subrayado Linda Hantrais, la definición de política familiar que ha manejado este organismo se ha transformado a lo largo de los años. Si en sus primeros informes, el Observatorio definía las políticas familiares como “políticas dirigidas a influenciar a las familias”, a mediados de los años noventa sostenía que debía considerarse como política familiar toda política que tuviera algún impacto en la familia (cit. en Hantrais, 2004: 133). De esta forma, el término “política familiar” ha tendido a ser sustituido por el de “políticas para las familias”, un cambio que ha coincidido, según esta misma autora, con un movimiento “desde la política familiar a la política social” (2004: 137).

En cualquier caso, con esta breve nota histórica pretendía poner de manifiesto que, excepto por las medidas de flexibilización del tiempo de trabajo, los instrumentos de política pública que parecen caracterizar las actuales políticas de conciliación (permisos para el cuidado, servicios de cuidados y prestaciones económicas) eran ya los instrumentos básicos de la política familiar a finales de los años sesenta. No es de extrañar, pues, que la mayoría de los y las especialistas en política familiar considere las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar como una nueva mo-

---

<sup>6</sup> Lo que no quiere decir que todas esas medidas fueran novedosas. Pese a que el nombre de “política familiar” se institucionalizara en los sesenta, antes de esa época muchos países europeos ya habían puesto en marcha subsidios familiares ligados habitualmente a una política pronatalista claramente nacionalista (Italia, 1936; España, 1938; Francia, 1939; Inglaterra, 1945; Noruega, 1946; Suecia, 1947; Alemania, 1954) (Ibsen y Seip, 1996; O'Connor y Olsen, 1998; Flaquer, 2000). Destacan, en este sentido, las propias palabras de Lord Beveridge en su famoso informe de 1942: “La posición de las mujeres casadas queda reconocida en forma y contenido (...) Las ayudas son parte de la seguridad social, y una forma de gasto cuyas ventajas han de ser sentidas por las mujeres casadas más que por cualquier otra clase de comunidad. En los próximos treinta años las mujeres casadas, en tanto que madres, tendrán que realizar un trabajo vital asegurando una adecuada continuación de la raza británica y de los ideales británicos en el mundo” (Beveridge, 1989: 83)

dad de política familiar (Flaquer, 2000; Moreno Mínguez, 2007; Delgado, Meil y Zamora, 2008). Efectivamente, los instrumentos de política pública que caracterizan a las políticas de conciliación son mayoritariamente los instrumentos que caracterizaban y caracterizan a la política familiar, aunque este término haya tendido a ser fagocitado por el anterior. Desde el punto de vista del contenido, y salvo el desarrollo de medidas de flexibilización del tiempo de trabajo, no existen apenas diferencias entre ambos tipos de políticas. Pero si el contenido de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar no es específico de estas políticas, entonces, ¿cuál es su especificidad?, ¿por qué darles otro nombre?

En un artículo notable, Gerardo Meil (1992) aborda la difícil tarea de definir qué es política familiar. Existen tres tipos de conceptualizaciones, señala el autor, cada una de las cuales acentúa una característica más o menos habitual de la política familiar. En primer lugar, la definición *institucional* identificaría la política familiar con la actuación de un determinado cuerpo administrativo con competencias exclusivas en el ámbito familiar, sea un ministerio o una dirección o subdirección general. Este tipo de conceptualización, no obstante, tiene “escaso o nulo valor heurístico” (Meil, 1992: 175): por un lado, la política familiar es una política constitutivamente transversal, moviliza instrumentos de política pública, como las medidas fiscales, que dependen directamente de cuerpos administrativos diversos; por otro, esa conceptualización choca también con la realidad de algunos países, como España, en los que no existe un órgano con competencias exclusivas en política familiar, sino que ésta “se halla fragmentada entre las acciones cuyo objetivo apunta al bienestar de diversas categorías familiares o sociales (mujer, infancia, juventud, tercera edad, etc.) o repartidas en diversos ámbitos de intervención política (vivienda, mercado de trabajo, fiscalidad, etc.) sin que necesariamente exista ni una visión ni una previsión de conjunto” (Flaquer, 2000: 14). Frente a las limitaciones de la definición institucional, Meil señala dos conceptualizaciones alternativas y, en cierto modo, complementarias. La definición *motivacional* entendería la política familiar como toda política cuyos fines se dirigen al bienestar de las familias, mientras que la definición *consecuencialista* consideraría la política familiar no sólo como aquella política que tiene por objetivo declarado el bienestar de las familias, sino también aquella que lo promueve de manera indirecta (Meil, 1992; Parella, 2000). Estos tres tipos de conceptualizaciones estarían comprendidas en la fre-

cuenta distinción que hacen los y las especialistas entre políticas familiares explícitas y políticas familiares implícitas (Kamerman y Kahn, 1978; Flaquer, 2000; Hantrais, 2004).

Pues bien, podríamos decir que la especificidad de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, esto es, el motivo por el que no son denominadas simplemente políticas familiares, no se encontraría en su carácter institucional (existencia de nuevos cuerpos administrativos específicos con competencias exclusivas) o en la novedad de su contenido (nuevos instrumentos de política pública), sino que se hallaría más bien en el plano de las motivaciones políticas que las inspiran y en el de los efectos que producen. A pesar de la variedad de objetivos políticos que han motivado históricamente las políticas familiares en los diferentes países europeos, lo cierto es que estas políticas nacieron con el objetivo político de aumentar la natalidad y salvaguardar el modelo de familia *male breadwinner* (Lewis, 1992; Wennemo, 1998), compuesto por un varón sustentador y mujer madre ama de casa. El carácter sexista de las políticas familiares se mantuvo hasta los años sesenta y setenta, en que los objetivos de estas políticas empezaron a evolucionar en muchos países europeos, gracias a la presión de los movimientos feministas y a la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Como ha señalado Esping-Andersen, “los primeros países que llevaron a cabo una ampliación importante de los servicios a las familias –en particular de la atención a la infancia, las residencias y la ayuda a domicilio para las personas ancianas– fueron Dinamarca y Suecia (que empezaron a finales de la década de 1960), seguidos por Noruega, Finlandia, Bélgica y Francia (que lo hicieron en la década de 1970)” (2000: 79). Sin embargo, en algunos países, como los mediterráneos, el término “política familiar” ha mantenido su originario contenido normativo tradicionalista hasta muy recientemente (Meil, 1995; Valiente, 1997; Trifiletti, 1998; Trifiletti, 1999; Flaquer, 2000; Parella, 2000; Rose, Racioppi y Zannatta, 2006; León, 2007). No es de extrañar, pues, que este término haya tendido a ser abandonado en los últimos años y sustituido por expresiones que subrayan el nuevo carácter motivacional de las políticas familiares: “políticas favorables a la mujer” (*woman-friendly policies*), “políticas para el reparto del trabajo remunerado y familiar” (*sharing paid work and family work policies*) “políticas de equilibrio entre trabajo y vida” (*work-life balance policies*), “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar” (*reconciliation of work and fa-*

*mily policies*). Todas estas expresiones marcan una ruptura con el contenido normativo originario de las políticas familiares y subrayan un giro fundamental en los fines políticos de estas políticas: si las políticas familiares tradicionales identificaban a la familia *male breadwinner* como objetivo deliberado de sus acciones, legitimando así la desigualdad de género derivada de la división sexual del trabajo, las políticas de conciliación surgen, en principio, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y, por ello, toman como objetivo a las personas con responsabilidades familiares y laborales.

Así pues, la adopción de estas nuevas expresiones supone el reconocimiento de la existencia de una “segunda generación de políticas familiares”, como la ha llamado Lluís Flaquer. Estas políticas admiten “como hecho consumado y altamente favorable la intervención femenina en el mundo de la producción” y, por ello, “tratan de resolver algunos de los problemas planteados por esta situación”, por lo que “insisten en una mejor conciliación entre la profesión y la vida de familia, un reparto más equitativo del trabajo familiar, un incremento de la oferta de servicios destinados a las familias; en suma, un mejor ajuste entre la esfera productiva y reproductiva” (Flaquer, 2000: 28). De esta forma, las políticas familiares han evolucionado hacia la individualización de los derechos y, por ello, se han adoptado nuevas expresiones para nombrarlas. De entre ellas, la expresión “políticas de conciliación de la vida laboral y familiar” ha acabado imponiéndose en la normativa europea y, posteriormente, en los medios de comunicación y en los estudios académicos.

En suma, llamamos políticas de conciliación de la vida laboral y familiar a las políticas familiares de segunda generación, esto es, a las políticas “destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares”, hombres y mujeres, “para que puedan desempeñar en las mejores condiciones las tareas derivadas de ellas” (Flaquer, 2000: 12-13), a la vez que mantienen su participación laboral<sup>7</sup>; o, de otro modo, a las políticas destinadas a ampliar tanto los recursos familiares (prestaciones monetarias, servicios, tiempo para el cuidado) como la relación con el

---

<sup>7</sup> La cita de Flaquer hace referencia, en realidad, a la definición de las políticas familiares. Sin embargo, puesto que este autor considera las políticas de conciliación como un tipo de políticas familiares, me he tomado la libertad de aplicar su definición a las políticas de conciliación, añadiendo, no obstante, la coletilla “a la vez que mantienen su participación laboral”.

mercado de trabajo de hombres y mujeres<sup>8</sup>. A diferencia de la mayoría de estudios sobre políticas de conciliación de la vida laboral y familiar (Fernández y Tobío, 2005; OCDE, 2007; Gornick y Meyers, 2009), que tienden a ocuparse, en realidad, de las políticas de conciliación de la vida laboral y el *cuidado infantil* o *la crianza*, la definición amplia que propongo aquí abarca intencionalmente todos los tipos de cuidados familiares, incluido el cuidado de los dependientes. Aunque esta opción no sea del todo original, puede resultar controvertida (Daly y Lewis, 1998), por tres motivos: en primer lugar, en términos institucionales estos dos tipos de cuidados suelen ser competencia de distintos cuerpos administrativos; en segundo lugar, en términos motivacionales, las políticas en ambas áreas pueden (y suelen) responder a distintos fines; por último, estas políticas son estudiadas habitualmente de forma independiente (Rodríguez Cabrero, 2006a; Moreno, 2009b; Guillén y León, 2011b). No obstante estas dificultades, me parece que cualquier investigación que parta de un enfoque de género ha de incluir las políticas de dependencia dentro de la definición de políticas de conciliación, pues tanto el cuidado infantil como el cuidado de los dependientes forman parte de los cuidados familiares tradicionalmente realizados por las mujeres, por los que ambos tienen efectos sobre, y se ven afectados por, las nuevas pautas laborales de las mujeres y por las transformaciones de los hogares.

Por otro lado, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar movilizan una serie de instrumentos de política pública, entre los que suelen destacarse, como he señalado al principio, los permisos para el cuidado, los servicios de cuidados, la flexibilización del tiempo de trabajo y las prestaciones económicas. No obstante, aquí utilizaremos, por su completitud, concreción y criterio de selección, la clasificación cuatripartita de instrumentos que propone Mary Daly (2002: 255). Esta autora ordena los diversos tipos de instrumentos de política pública que pueden utilizarse en el diseño de una política de conciliación<sup>9</sup> en los siguientes cuatro niveles: en primer lugar, *las prestaciones monetarias o en especie de la seguridad social y los beneficios fiscales*, como las transferencias monetarias y las

---

<sup>8</sup> Esta definición reelabora, a su vez, la definición –más restringida– de la OCDE, que entiende por políticas de conciliación “todas esas medidas que amplían tanto los recursos familiares (renta, servicios y tiempo para cuidar *de los hijos*) como la relación con el mercado de trabajo de *padres y madres*” (OCDE, 2007: 13).

<sup>9</sup> En realidad, ella habla de los instrumentos de política de las políticas de cuidados (*social care policies*).

subvenciones fiscales; en segundo lugar, *las provisiones relacionadas con el empleo*, como los permisos remunerados o no remunerados, las excepciones, la flexibilización o reducción del tiempo de trabajo; en tercer lugar, *los servicios*, como la atención domiciliaria, las escuelas de educación infantil, los centros de día, las residencias para ancianos; y, por último, *los incentivos a la creación de empleo o a la provisión de cuidados en el mercado*, como los “vales”, la reorganización de las horas de trabajo y los subsidios al sector privado de servicios de cuidados. Todos estos instrumentos de política pública constituirían el abanico completo de medidas que un gobierno puede tomar a la hora de implementar una política de conciliación de la vida laboral y familiar. En este sentido, cabría definir las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar como un “repertorio modular” (Tarrow, 2004) a disposición de los diversos gobiernos, que eligen y priorizan unas u otras medidas de tal repertorio. Esa elección no es en absoluto trivial, sino que responde a una serie de factores vinculados entre sí. En primer lugar, la preferencia de los diversos gobiernos por unos u otros instrumentos específicos de política pública se basa necesariamente en diferencias político-ideológicas, que pueden conllevar “una concepción distinta de la relación familia-empleo” y “una significación diferente del sentido de la acción pública y de la igualdad entre hombres y mujeres” (Fernández y Tobío, 2005: 53)<sup>10</sup>. En segundo lugar, las preferencias de los actores políticos por unos u otros instrumentos se ven, asimismo, afectadas por los “marcos interpretativos” (Lombardo y Bustelo, 2007) o los “paradigmas de política pública” (Hall, 1993) promovidos por “comunidades epistémicas” transnacionales (Haas, 1992), como el FMI, la OCDE o la UE<sup>11</sup>. En tercer lugar, la elección de los gobiernos se ve limitada por el contexto institucional, que puede favorecer la implementación de unas medidas y dificultar la adopción de otras, a la vez que puede contrarrestar los efectos de una medida determinada<sup>12</sup>. Por último, la opción de los gobiernos por unos u otros instrumentos de política pública está supeditada al objetivo político primordial que pretendan alcanzar con sus políticas de conciliación. Pese a que, sobre el papel, el objetivo político primordial de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar es el de favorecer la igualdad efectiva entre hombres y

---

<sup>10</sup> Véanse el apartado 3 del capítulo 3, y el capítulo 7.

<sup>11</sup> Véanse los apartados 1.1. y 1.2. del capítulo 3, y los capítulos 4 y 5.

<sup>12</sup> Véanse el apartado 4 del capítulo 3 y el capítulo 8.



mujeres, éstas pueden estar guiadas realmente por objetivos diversos: el aumento de la natalidad, la cobertura de una escasez de mano de obra del mercado de trabajo, el aumento de la población activa o la promoción de nuevas áreas de mercado. Es evidente que estos objetivos no tienen por qué estar reñidos los unos con los otros: una política de conciliación natalista puede tener como consecuencia lateral la disminución de la desigualdad entre los sexos, pero también puede no tenerla. Los efectos laterales dependerán, por un lado, del tipo de medidas de política pública que se hayan priorizado para la consecución del objetivo primordial y, por otro, del contexto cultural e institucional en el que se inserten esas medidas (Campillo, 2010). Como han señalado Lewis y Daly, “el significado de reformas que parecen muy similares sobre el papel puede ser muy diferente, debido al contexto en el que aquellas se insertan y porque la motivación que se esconde tras ellas es a menudo diferente” (1998: 14). Precisamente por la diversidad de motivaciones que pueden esconderse tras una política de conciliación de la vida laboral y familiar es difícil ofrecer una definición que desborde el mero inventario de las acciones de política pública que pueden conformarla, lo que no debería impedirnos acometer esta tarea, como he intentado en el presente apartado.

### *1.2. Origen europeo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar*

Como he apuntado más arriba, el término “conciliación de la vida laboral y familiar” aparece en los estudios de Ciencias Sociales en los últimos quince años; sin embargo, su origen –y el estudio de esa problemática (Torns, 2005)- es muy anterior. La expresión procede del campo de la legislación social europea: aparece por primera vez en el Plan de Acción Social de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1974, en el que la Comunidad se compromete a “asegurar que las responsabilidades de todos los afectados puedan ser conciliadas con sus aspiraciones laborales” (cit. en Stratigaki, 2004: 40). Desde sus orígenes, el objetivo de la conciliación se halla vinculado al objetivo de la igualdad de trato en el empleo. El término, sin embargo, no vuelve a aparecer en los textos de la CEE hasta finales de los años ochenta (Hantrais, 1995; Hantrais, 2000; Stratigaki, 2004). En el ínterin, otra expresión semejante, aunque con tintes políticos diversos, ocupa su lugar: el reparto igualitario de trabajo remunerado y familiar entre hombres y mujeres. Esta expresión, reivindicación histórica

del movimiento feminista, es introducida en el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia Mundial sobre las Mujeres que tuvo lugar en México en 1975 y, de ahí, se traslada a los textos de otras organizaciones internacionales, como la CEE. De esta forma, en los años ochenta, tanto los documentos del I Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1985-1985) como los del II Programa (1986-1990) consideran el reparto del trabajo remunerado y familiar un requisito clave para la igualdad de género. Para impulsar este reparto, el II Programa anima a los Estados miembros a promover el desarrollo de los permisos parentales y de las infraestructuras para el cuidado. No obstante, a finales de los años ochenta, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), reaparece el término conciliación. En el capítulo dedicado a la igualdad de trato para hombres y mujeres, la Carta recomienda el desarrollo de medidas que “permitan a hombres y mujeres conciliar sus obligaciones ocupacionales y familiares” (cit. Stratigaki, 2004: 42). A partir de entonces, los Programas Comunitarios de Igualdad de Oportunidades abandonan el lenguaje del reparto del trabajo y lo sustituyen poco a poco por el lenguaje de la conciliación.

Durante los años noventa las políticas europeas de conciliación se desarrollaron principalmente a través de directivas (disposiciones de obligada transposición a la legislación de los países miembros, legislación más vinculante en la UE, pero de disposiciones mínimas), como la directiva 92/85/CEE, relativa a la seguridad de las trabajadoras embarazadas, la directiva 96/34/CE relativa al permiso parental, y la directiva 97/81/CE, relativa al trabajo a tiempo parcial; no obstante, en los últimos años las políticas de conciliación han sido trasladadas al primer plano de la política pública europea, gracias a la Estrategia Europea de Empleo (EEE), puesta en marcha en 1997 en la cumbre de Luxemburgo. La Estrategia Europea de Empleo no especifica criterios ni estrategias, solamente fija unos objetivos comunes no vinculantes, recomienda instrumentos de política pública y proporciona un marco abierto de cooperación (MAC) y evaluación entre los Estados miembros.

La sustitución del lenguaje del reparto del trabajo por el lenguaje de la conciliación de la vida laboral y familiar implica un desplazamiento clave en el objetivo de la política pública. Como ha subrayado María Stratigaki (2004: 42), “incluso si tanto hombres como mujeres consiguen sus

conciliaciones individuales, nada en el lenguaje sugiere ahora que esto tenga que hacerse sobre una base igualitaria, lo que significa que el objetivo ya no implica el desafío de la convencional división sexual del trabajo”. Y es que este desplazamiento del objetivo de la política pública está encuadrado en otro desplazamiento fundamental: la conciliación abandona el marco de las políticas de igualdad de trato entre hombres y mujeres y se convierte en parte de la política de empleo comunitaria, aumentando de este modo su estatus político y ganando en visibilidad. La conciliación se ha convertido, por tanto, en un instrumento clave en la lucha contra el desempleo y la promoción del pleno empleo para hombres y mujeres.

## **2. GÉNEROS DE REGÍMENES DEL BIENESTAR, GÉNEROS DE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN**

La palabra género no es unívoca. Por un lado, género se refiere a un conjunto de seres que tienen uno o varios caracteres comunes; por otro, género alude a la construcción social de la diferencia sexual en un lugar y momento histórico dado. El título de este apartado juega precisamente con esta polisemia para subrayar dos características fundamentales de las políticas de conciliación y de los regímenes de bienestar: su pluralidad y su dimensión de género constitutivas. Las políticas de conciliación son plurales por la variada combinación de instrumentos de política pública que movilizan, pero también por los contextos ideológicos e institucionales que las modelan y que son a su vez modelados por ellas. Los estudiosos del bienestar han denominado a esos contextos “regímenes de bienestar”. De forma más precisa, los regímenes de bienestar hacen referencia a “los ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia” (Esping-Andersen, 1993: 47) en la provisión del bienestar. Cada uno de esos ordenamientos comporta una significación distinta del sentido de la división sexual del trabajo y de las relaciones de género, significación que se traslada inevitablemente a las políticas públicas concretas. La dimensión de género de las políticas de conciliación aparece, pues, ligada a la dimensión de género del régimen de bienestar en el que aquellas políticas se insertan. Como ha subrayado Margarita León (2005: 209), pese a que el origen europeo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar ha favorecido una cierta homogeneización de los enfoques y obje-

tivos que éstas han adoptado a nivel nacional, “las características específicas y los arreglos institucionales, esto es, los atributos de los regímenes de bienestar y de género tienen un impacto en el desarrollo de las políticas dirigidas a la conciliación del empleo y la familia”. Veamos cuáles son los atributos de esos regímenes de bienestar.

### *2.1. Géneros de regímenes del bienestar*

Desde que Richard Titmuss (1981) presentara su ahora clásica tipología de Estados del Bienestar<sup>13</sup>, los estudiosos del bienestar se han esforzado en construir tipologías similares o alternativas (Esping-Andersen, 1990; Castles, 1993). Sin duda la más aceptada y utilizada es la formulada por Gøsta Esping-Andersen. A lo largo de su obra, este sociólogo danés se ha distanciado del estatismo propio de la tradición clásica de análisis del bienestar y ha desarrollado una perspectiva compleja y relacional del bienestar, deudora de la crítica feminista a aquella tradición de estudio. En *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, publicado en 1990, Esping-Andersen propuso un viraje en el foco de análisis propio de los estudios del bienestar: el estudio del bienestar debía desbordar el mero Estado del Bienestar y ocuparse de los “regímenes del bienestar”, noción con la que se refería a “los ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia” (Esping-Andersen, 1993: 47) en la provisión del bienestar. Partiendo de este planteamiento metodológico, Esping-Andersen diferenciaba tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el régimen liberal, el conservador o corporativista y el socialdemócrata. Cada uno de estos regímenes se caracterizaba por una determinada interacción entre el sector público, el mercado y las familias, por fomentar un determinado tipo de estratificación social<sup>14</sup> y por una concepción establecida de los derechos sociales de ciudadanía. No obstante, entre estas tres características, subrayaba que “la ciudadanía social constituye la idea central de un Estado del Bienestar” (Esping-Andersen, 1993: 41). Para Esping-Andersen,

---

<sup>13</sup> Tipología que clasifica a los Estados del Bienestar en Estados del Bienestar residuales, institucionales y “remunerativos” o de “rendimiento industrial” (Titmuss, 1981: 27-30).

<sup>14</sup> Como Titmuss, y contra lo que sostienen la mayoría de teóricos, Esping-Andersen afirma que “el Estado del Bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuente activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (1993: 44).

los derechos sociales de ciudadanía implicaban una “desmercantilización” de la fuerza de trabajo, de ahí precisamente su elección de la “desmercantilización” como criterio clave para evaluar los distintos regímenes de bienestar. La “desmercantilización” mediría, pues, el grado en que los Estados del Bienestar promueven derechos sociales que permiten a los trabajadores “mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen, 1993: 60).

Pese a su insistencia metodológica en el trinomio Estado-mercado-familia, el estudio empírico que presentaba Esping-Andersen en *Los tres mundos del Estado del Bienestar* se concentraba en la relación entre Estado y mercado de trabajo, encarnada en el criterio de la desmercantilización; no en vano los indicadores elegidos para clasificar a cada régimen eran el nivel de gasto público y privado en pensiones, el gasto en programas de comprobación de recursos y el crecimiento del empleo público. La contribución de la familia, y de las mujeres particularmente, en la provisión de bienestar pasaba en realidad desapercibida, como pasaban también inadvertidas las jerarquías de género que promovía uno u otro régimen y el sesgo masculino del criterio de la desmercantilización. Éstas fueron las principales críticas que algunas estudiosas feministas dirigieron a su obra (O'Connor, 1993; Orloff, 1993; Daly, 1994) y que él ha asumido en sus trabajos posteriores.

Efectivamente, en sus *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*, publicado en 1999, Esping-Andersen reformula su marco teórico y presenta un estudio empírico más amplio que coloca a la economía familiar en el punto de mira. Fundamentalmente, admite el sesgo masculino del criterio de la desmercantilización, concepto que presuponía la participación en el mercado de trabajo a tiempo completo y a lo largo de la mayor parte de la vida. Esta participación ha sido propia de la experiencia vital de los varones, reconoce Esping-Andersen, pero en absoluto de la mayoría de las mujeres. De hecho, si para los varones la desmercantilización del trabajo supone cierta independencia y autonomía, para muchas mujeres el paso del trabajo no remunerado en el hogar al trabajo asalariado, es decir, la mercantilización, tiene efectos emancipatorios. Por ello, “el concepto de desmercantilización resulta inoperante para las mujeres a menos que los Estados del Bienestar, para empezar, les ayuden primero a mercantilizarse” (Esping-Andersen, 2000: 64).

Partiendo de estas observaciones, Esping-Andersen propone introducir un nuevo criterio, complementario al de la desmercantilización, para la comparación y evaluación de los regímenes de bienestar: la “desfamiliarización”<sup>15</sup>. Esta noción hace referencia al grado en que la política social o los mercados “reducen la dependencia individual de la familia” y “maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (2000: 66). Sin embargo, la desfamiliarización a través de los mercados, advierte el sociólogo danés, crea inevitablemente desigualdades entre las familias, en otras palabras, la desfamiliarización a través de los mercados excluye a las familias con bajos ingresos, sólo está a disposición de las familias con rentas medias y altas. Por ello, la desfamiliarización dependerá básicamente de la asunción por parte de los Estados del trabajo de cuidados. De ahí que Esping-Andersen mida efectivamente el grado de desfamiliarización a través de cuatro tipo de indicadores que se refieren al papel primordial del Estado: el gasto público en servicios familiares como porcentaje del PIB, las subvenciones y deducciones de impuestos a las familias con hijos, la cobertura de los servicios públicos de educación infantil de 0 a 3 años y la cobertura de asistencia domiciliaria a los ancianos (Esping-Andersen, 2000: 86). Con respecto a estos indicadores, los regímenes de bienestar se agrupan, subraya Esping-Andersen, siguiendo una pauta similar a la que mostraban con respecto a los indicadores de desmercantilización, es decir, los resultados de este nuevo análisis de los diversos regímenes de bienestar a la luz de su potencial desfamiliarizador parecen confirmar la vigencia de la tipología tripartita que construyera el autor en *Los tres mundos del Estado del Bienestar*.

En suma, podríamos decir que en la actualidad el teórico danés clasifica a los diversos países en un régimen de bienestar u otro, dependiendo

---

<sup>15</sup> Esping-Andersen reconoce tomar el concepto “desfamiliarización” de la estudiosa feminista Chiara Saraceno (1996). No obstante, probablemente tal concepto no es sea sino una variante de una recomendación previa de Ann S. Orloff. En un artículo archicitado, esta autora propuso que, a la hora de evaluar los derechos sociales promovidos por un régimen del bienestar, se tuvieran en cuenta dos criterios complementarios a la desmercantilización: “el grado en que los Estados garantizan a las mujeres el acceso al empleo y los servicios que les permiten equilibrar hogar y responsabilidades laborales” (Orloff, 1993: 317), y el grado en que este empleo y estos servicios garantizan a las mujeres “la capacidad para formar y mantener un hogar autónomo” (1993: 319).

de la posición que estos ocupan, por un lado, en el *continuum* de la desmercantilización y, por otro, en el de la desfamiliarización.

De esta forma, en el extremo más mercantilizador y medianamente familiarista Esping-Andersen ubicaría a los *regímenes liberales*, como Reino Unido, EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En estos países, el legado histórico de un liberalismo individualista y de un familiarismo institucionalizados ha jugado en contra de cualquier pretensión universalista, el mercado privado y las familias (o más bien, las mujeres) se han erigido en los principales proveedores de bienestar y la asistencia social estatal está dirigida principalmente a aquellos que no son capaces de “arreglárselas” en el sistema de bienestar privado y demuestran que no tienen medios de vida. A pesar del calado de la ideología familiarista, en estos países la mayoría de las mujeres desempeña un trabajo remunerado, si bien habitualmente a tiempo parcial, lo que les permite continuar desempeñando el rol principal en el trabajo doméstico y de cuidados. Puesto que el Estado del Bienestar se muestra reacio a ofrecer ayudas para este trabajo familiar, las familias deben arreglárselas por sí solas o externalizar parte de aquel trabajo acudiendo al mercado. Desafortunadamente, sólo las familias de clase media y alta pueden permitirse costear el precio de los servicios privados de cuidados, lo que genera una estratificación familiar dual. En suma, los regímenes liberales son incapaces de garantizar que sus ciudadanos y ciudadanas puedan mantener un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado o independientemente de sus lazos familiares.

En el extremo más desmercantilizador y en el más familiarista, Esping-Andersen situaría a los *regímenes conservadores*, como Austria, Francia, Alemania, Italia y España. En estos países, el legado de una tradición fuertemente estatista, corporativista y religiosa, ha dado lugar a unos regímenes de bienestar peculiares. Por un lado, debido a la influencia histórica de la Iglesia, los regímenes corporativistas han tendido a desincentivar el trabajo remunerado de las mujeres, promoviendo el mantenimiento del modelo de familia de varón sustentador y de mujer ama de casa. De hecho, estos regímenes son aquéllos en los que las ayudas estatales a la familia son más escasas y, paralelamente, los que presentan las tasas más bajas de empleo femenino. Por otro lado, los regímenes conservadores se caracterizan, según Esping-Andersen, por un sistema público de servicios sociales poco desarrollado, por un mercado

privado del bienestar marginal (aunque creciente en los últimos años) y, en cambio, por un potente sistema de seguridad social estatal, que garantiza generosos derechos desmercantilizadores a los trabajadores, mayoritariamente varones cabeza de familia. Estos derechos aparecen, además, fuertemente vinculados al estatus laboral, lo que significa que existe una marcada segregación ocupacional en cuanto al tipo y alcance de los derechos y subsidios, segregación que afecta especialmente a las mujeres, dado que su estatus como trabajadoras suele ser más precario. Luego, los regímenes de bienestar corporativistas y familiaristas apenas tienen efectos redistributivos, más bien establecen un orden de estratificación que favorece la jerarquía y reproduce las desigualdades sociales de clase, género y estatus.

Por último, en el extremo más desmercantilizador y más desfamiliarizador de cada *continuum*, Esping-Andersen colocaría a los *regímenes socialdemócratas*, como Suecia, Noruega y Dinamarca. Éstos son el producto de tres factores: el legado histórico de un liberalismo individualista; la coalición entre clases rurales y partidos socialdemócratas y la unidad y fortaleza de los sindicatos; y, por último, la potente campaña de las organizaciones de mujeres durante los sesenta. Esta combinación de fuerzas sociales ha dado como resultado que los regímenes socialdemócratas se caractericen por un mercado del bienestar casi inexistente y un extenso sistema estatal de seguridad social, al que suman una amplia gama de servicios sociales de cuidados. De hecho, el desarrollo de un sistema universal de servicios de educación infantil de 0 a 3 años y de servicios domiciliarios para personas dependientes, está en la base de la enorme integración de las mujeres escandinavas en el mercado de trabajo. Así pues, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes conservadores, en los regímenes socialdemócratas los derechos sociales no han dependido tanto del estatus laboral como del estatus de ciudadanía, lo que ha favorecido una concepción más amplia de ellos, como derechos desmercantilizadores y como derechos desfamiliarizadores. Ésta es la razón por la que los regímenes socialdemócratas son los mejor valorados por Esping-Andersen: no sólo garantizan la independencia individual en relación al mercado, sino también en relación al cónyuge o a la familia.

Pese a la aceptación de la que disfruta, la tipología de regímenes del bienestar de Esping-Andersen ha sido ampliada por diversos autores del sur de Europa (Sarasa y Moreno, 1995; Ferrera, 1996; Moreno, 1997;



Trifiletti, 1999; Moreno, 2000; Moreno Mínguez, 2007). Éstos han defendido la necesidad y pertinencia de estudiar algunos de los países olvidados por la literatura dominante del bienestar, que ha tendido a investigar y teorizar en base a los casos de los grandes estados-nación occidentales, como Francia, Alemania, Reino Unido, Suecia o Estados Unidos. Sin embargo, países como Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia y España han sido habitualmente desdeñados por aquella literatura<sup>16</sup>, quedando a lo sumo caracterizados como regímenes conservadores rezagados y especialmente familiaristas (Esping-Andersen, 1993, 2000). Frente a esa idea, estos autores han defendido que los países del sur de Europa –Portugal, Grecia, Italia y España– conforman un modelo de bienestar con unos rasgos y una lógica de desarrollo distintivos, un modelo diferente al conservador continental, que se situaría en un lugar intermedio del *continuum* de la desmercantilización y en el extremo más familiarista del *continuum* de la desfamiliarización. Por un lado, Ferrera (1996) ha señalado que, más allá de la fuerte influencia de la Iglesia y el marcado familismo, características propias de los regímenes conservadores, estos países comparten ciertas peculiaridades institucionales y políticas. En primer lugar, unos programas de transferencia de rentas caracterizados por picos o “excesos” de protección en ciertos casos (pensiones) y, en cambio, grandes zonas de protección exigua o de total desprotección. En segundo lugar, un sistema sanitario universal, al modo escandinavo o británico. En tercer lugar, un aparato estatal débil, fragmentado y a merced de redes de poder de tipo clientelar, redes que persisten aún en la gestión y distribución de muchos subsidios. En cuarto lugar, una presencia fuerte del sector privado en muchos ámbitos de provisión de servicios y una mezcla peculiar entre sector público y privado. Por último, un protagonismo excesivo de los partidos políticos, frente a otros agentes de la sociedad civil, y una izquierda históricamente radical y fragmentada. Algunos autores (Moreno, 1997; Moreno, 2000; Naldini, 2006) han señalado otros dos rasgos institucionales comunes a los regímenes mediterráneos: la importancia de la economía sumergida y la presencia de mercados duales de trabajo.

---

<sup>16</sup> En parte, el olvido tradicional de estos países en los estudios comparados del bienestar se debe a que, durante muchos años, el criterio básico de elección para la comparación ha sido el siguiente: que los países fueran democracias en el periodo inmediatamente posterior a 1945. De ahí que Italia sí haya aparecido habitualmente en este tipo de estudios.

Por otro lado, Moreno (1997; 2000) ha subrayado los precedentes históricos y los rasgos culturales comunes que comparten los países mediterráneos, completando así el cuadro del modelo mediterráneo del bienestar esbozado por Ferrera (1996). Grecia, Italia, Portugal y España han experimentado dictaduras fascistas, se han industrializado y modernizado tardíamente y la impronta de la religión en sus instituciones y vida social es aún muy marcada. Es más, estos países comparten también un fuerte familismo que, sin embargo, no se reduce al modelo de familia del varón sustentador. El familismo mediterráneo es de un tipo especial, se funda sobre la “solidaridad familiar y parental” (Alberdi, 1999; Moreno, 2000; Naldini, 2006), esto es, funciona en base no sólo a la clara división del trabajo entre el varón sustentador y la mujer-ama de casa en el seno de la familia nuclear, sino que implica también la existencia de fuertes lazos y responsabilidades para con las diversas generaciones y para con la familia extensa. De hecho, en los países mediterráneos es común que las diversas generaciones de una familia convivan en el mismo hogar, que los jóvenes se emancipen tardíamente, que se pongan en común los recursos económicos aportados por cada miembro, que se ayude a los miembros más jóvenes a adquirir la casa familiar en propiedad, que se creen empresas de tipo familiar. Si bien el tradicional familismo mediterráneo está debilitándose o, al menos, transformándose en los últimos años (Alberdi, 1999; Rose, Racioppi y Zannatta, 2006; Delgado, Meil y Zamora, 2008), tanto las tasas de empleo femenino como el gasto social en familia en los países mediterráneos se mantienen por debajo de la media de los países de la Unión Europea.

## *2.2. Géneros de políticas de conciliación*

Como he subrayado antes, pese al origen europeo de las políticas de conciliación, éstas varían de un país a otro. Los instrumentos de política pública que se utilizan en el diseño de una política de conciliación pueden ser precisados, dotados y combinados de forma muy diversa. Más concretamente, los gobiernos pueden optar por primar los beneficios fiscales o las prestaciones monetarias frente a la promoción de los servicios de cuidados, pueden optar por la promoción de los servicios públicos de cuidados o por la promoción de los privados, pueden conceptualizar los permisos para el cuidado de forma muy dispar (duración, remuneración, intransferibilidad), etc. Como señalan Marlene Lohkamp-Himmighofen y

Christiane Dienel, “cada país parece desarrollar sus propios específicos arreglos, que están coordinados y armonizados con otros aspectos del sistema nacional, dependiendo de las cuestiones y objetivos dominantes en política familiar y de género, de las tradiciones culturales, los marcos legislativos, los conceptos de política social y el estado de la economía” (2000: 59). Esto es, dependiendo de sus regímenes de bienestar. Al igual que habitualmente se diferencian cuatro regímenes básicos de bienestar, se podrían diferenciar cuatro modelos o tipos ideales de políticas de conciliación (León, 2005; Moreno Mínguez, 2007): el modelo liberal, el conservador, el socialdemócrata y el mediterráneo.

En primer lugar, el *modelo liberal de políticas de conciliación* se caracteriza por la escasa intervención estatal: la compatibilidad de la vida laboral y familiar se considera una cuestión de elección y responsabilidad individuales que ha de resolverse en el terreno del mercado privado y de las familias. Sin embargo, la elección individual está mediada por la persistencia de la ideología familiarista, que atribuye a las mujeres la obligación principal del cuidado y a los hombres la obligación principal del sustento económico. La necesidad de conciliar vida laboral y familiar se presenta, pues, como un asunto primordialmente de mujeres. Pese a que la tasa de empleo femenino es relativamente alta en los países liberales, la relación de las mujeres con el empleo se caracteriza por la discontinuidad y por las altas tasas de empleo flexible o a tiempo parcial. Frente a la escasa participación estatal, esta pauta laboral se convierte en la primera estrategia de conciliación de las mujeres y las familias. De ahí que el modelo liberal de conciliación haya sido denominado el modelo de “un sustentador y medio” (*one-and-a-half earners model*) (Lewis, 2001) o de “sustentador principal y sustentador secundario” (Threlfall, 2000). Pero las familias y las mujeres despliegan otras estrategias de conciliación, entre las que cabe subrayar el acceso a los servicios privados de atención, que en estos países son muy variados y flexibles y están muy desarrollados, y el recurso a la ayuda de otros familiares (León, 2005). La intervención estatal, aunque débil, se ha desarrollado en los últimos años, y toma la forma de beneficios fiscales e incentivos para la provisión de cuidados en el mercado.

En segundo lugar, el *modelo conservador de políticas de conciliación* se caracteriza por una pobre intervención estatal, sin embargo, ésta no es producto del legado de un liberalismo individualista, sino que responde a

la potente influencia histórica de la Iglesia, fuertemente comprometida con la protección de la familia tradicional. En estos países, las escasas ayudas estatales consisten en beneficios fiscales y transferencias monetarias para compensar el trabajo de cuidados en el hogar. Combinadas con unos mercados de trabajo “rígidos” y con altos niveles de paro y con unos servicios privados de cuidados poco desarrollados, estas ayudas tienden a desincentivar la participación laboral femenina. De hecho, en estos países, la tasa de empleo femenino es relativamente baja y la relación de las mujeres con el empleo se caracteriza por la discontinuidad y por las altas tasas de empleo a tiempo parcial. De esta forma, el modelo conservador de políticas de conciliación promueve tanto el modelo de familia de “varón sustentador”, como el modelo de “un sustentador y medio” (Lewis, 2001).

En tercer lugar, a diferencia de los modelos anteriores, el *modelo socialdemócrata de políticas de conciliación* se caracteriza por su firme compromiso con la igualdad de género y la socialización del trabajo de cuidados. Tal es así que, en estos países, se han desarrollado sistemas universales de servicios de educación infantil de 0 a 3 años y de servicios domiciliarios para ancianos y personas con discapacidad. Esta fuerte participación estatal en la provisión de bienestar está en la base tanto de las altas tasas de empleo femenino y de continuidad en el empleo, como de las bajas tasas de empleo a tiempo parcial<sup>17</sup>. El modelo socialdemócrata de conciliación ha sido denominado también el modelo de “dos sustentadores” (Threlfall, 2000) o modelo “igualitario y favorable a las mujeres” (Lohkamp-Himmighofen y Dienel, 2000).

Por último, el *modelo mediterráneo de políticas de conciliación* comparte muchos rasgos con el modelo conservador: la escasa intervención estatal, el débil desarrollo de los servicios privados de cuidados, la fuerte influencia de la Iglesia y el marcado familiarismo. Pero el familiarismo mediterráneo no se reduce a la tradicional división sexual del trabajo dentro de la familia nuclear, sino que se refiere también a las solidaridades

---

<sup>17</sup> Aunque el tiempo completo de países como Suecia sería considerado un tiempo parcial largo en otros países, dado que estas categorías se definen de diferente modo en contextos político-institucionales y culturales diversos. Las definiciones de los diferentes tiempos de trabajo o de desempleo, como lo que se considera tiempo parcial o desempleo parcial, también se construye socialmente de forma sexuada (Maruani, 2007).

parentales de la familia extensa. Son precisamente estas solidaridades las que sustituyen la falta y la poca flexibilidad de los servicios públicos y privados de cuidados. La primera estrategia de conciliación de las mujeres mediterráneas es el recurso a algún familiar, particularmente las abuelas (Tobío, 2005). No obstante, exceptuando a Portugal, las tasas de empleo femenino son especialmente bajas en los países mediterráneos, si bien la relación de las mujeres con el empleo se caracteriza por la continuidad y el empleo a tiempo completo. A diferencia de lo que ocurre en los países conservadores o liberales, donde el empleo flexible o a tiempo parcial es un incentivo fundamental para la incorporación de las mujeres al mercado laboral, en los países mediterráneos estos tipos de empleos están poco extendidos<sup>18</sup>, si bien el trabajo temporal podría considerarse la variante mediterránea del empleo feminizado de baja calidad.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

El presente capítulo ha presentado una introducción preliminar a la temática general que ocupa a esta investigación: las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Pese a que estas políticas han sido objeto de abundante trabajos en los últimos años, es raro encontrar una reflexión sobre su naturaleza o una tentativa de definición. Frente a esta mala práctica académica, el primer apartado del capítulo se enfrenta al problema de cómo conceptualizar las políticas de conciliación, de su especificidad en relación con las tradicionales políticas familiares y de sus orígenes europeos. De este modo, tras trazar una breve evolución histórica de las políticas familiares, sostengo que las políticas de conciliación no se distinguen de aquéllas por los instrumentos de política que movilizan, sino más bien por las motivaciones que teóricamente las inspiran y los efectos que pretenden producir. Así, defino las políticas de conciliación como políticas familiares de segunda generación, destinadas a ampliar tanto los recursos familiares (prestaciones monetarias, servicios, tiempo) como la relación con el mercado de trabajo de hombres y mujeres. A diferencia de otras definiciones (más o menos explícitas), que tienden a asimilar políticas de conciliación de la vida laboral y familiar con políticas de

---

<sup>18</sup> Aunque, como señala (Hantrais, 1995: 114), “los datos nacionales pueden subestimar la cantidad (de ese tipo de trabajo), puesto que mucho “homeworking” puede pasar inadvertido en las estadísticas oficiales de empleo”.

conciliación de la vida laboral y el cuidado infantil o la crianza, aquí se opta por una definición amplia, que abarca todos los tipos de cuidados familiares, incluido el cuidado de los dependientes. Esta elección se justifica en términos de género. Por último, el primer apartado de este capítulo revisa brevemente los orígenes y la evolución de las políticas de conciliación a escala europea, mostrando que éstas han ganado en visibilidad e importancia políticas en los últimos quince años al pasar del campo de la igualdad de oportunidades al campo del empleo.

Tras abordar el problema del origen y la conceptualización de las políticas de conciliación, el segundo apartado del presente capítulo ha presentado los principales debates sobre los regímenes de bienestar y de género. El objetivo de este repaso no ha sido otro que el de introducir la tipología ideal de regímenes de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar que nos ayudara a enmarcar y comprender la relevancia de nuestro objeto concreto de estudio, mostrándonos cómo la literatura dominante ha caracterizado España hasta hace poco.

## CAPÍTULO 2: LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN EL ESTADO DEL BIENESTAR ESPAÑOL: APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE CASO

---

### INTRODUCCIÓN

**E**n el capítulo anterior he abordado el problema de la conceptualización del objeto de estudio de la investigación, ofreciendo tanto una reflexión sobre el origen y la particularidad de las políticas de conciliación, como un intento de definición. Antes de abordar las preguntas de investigación, queda pendiente aún el trabajo de caracterización de la variable independiente de la investigación, esto es, es necesario aclarar qué se entiende por desarrollo de este tipo de políticas, evidenciar que tal desarrollo ha tenido lugar efectivamente en nuestro país en el periodo señalado, así como ofrecer una primera aproximación a la forma que éste ha adoptado.

Para ello, el primer apartado del capítulo presenta una descripción del Estado del Bienestar español y una revisión de su desarrollo y transformación en los últimos cincuenta años. El objetivo de este recorrido no es otro que situar la emergencia y desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en el contexto de la evolución del Estado del Bienestar en nuestro país, a fin de comprender tanto su particularidad como sus límites. El segundo apartado consta de un preámbulo, en el que propongo cuatro tipos de indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar el desarrollo de las políticas de conciliación, y dos subapartados, en los que repaso la evolución de las políticas familiares de segunda generación en España de 1978 a 1997 y de 1997 a 2010, respectivamente, atendiendo fundamentalmente al carácter o al *cómo* de las medidas introducidas.

## **2. DESARROLLO Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA: EL CONTEXTO**

Como hemos visto en el capítulo anterior, pese a ciertas reticencias, los estudiosos del Estado del Bienestar español han tendido a clasificar a España en un modelo de bienestar distintivo, el modelo de bienestar del Sur o mediterráneo (Sarasa y Moreno, 1995; Ferrera, 1996; Moreno, 1997; Trifiletti, 1999; Adelantado, 2000; Moreno, 2000; Naldini, 2006; Moreno Mínguez, 2007). Frente a la caracterización dominante del Estado del Bienestar español como una variante subdesarrollada, pobre y especialmente familiarista del modelo conservador de Estado del Bienestar, estos autores han subrayado su carácter al tiempo singular y complejo, su combinación de los modelos corporativista, socialdemócrata y liberal y su peculiar familiarismo (Moreno, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003; Guillén y Álvarez, 2004a; Rodríguez Cabrero, 2004; Guillén y León, 2011a; Rodríguez Cabrero, 2011). Las dimensiones corporativista y familiarista serían, no obstante, las dimensiones dominantes. En primer lugar, gran parte de los derechos sociales, como las pensiones, la cobertura por desempleo, los permisos de maternidad y paternidad, las deducciones fiscales por hijo menor de 3 años, dependen del principio contributivo y/o del estatus laboral. Tal y como ha subrayado Margarita León, los derechos sociales basados en el estatus laboral y en el principio contributivo han ido a menudo “mano a mano con la identificación de un ‘modelo de varón sustentador’, según el cual se proporciona el seguro al principal sostén económico, y el resto de miembros de la familia quedan cubiertos en base a su dependencia” (León, 2007: 328). Este hecho no sólo ha constituido tradicionalmente una barrera a la participación laboral femenina, sino que, aún con moderadas tasas de actividad femenina, sigue perjudicando el acceso de las mujeres a los derechos sociales, dada su sobrerrepresentación en los contratos temporales, en el trabajo a tiempo parcial, y en el desempleo, fenómenos generalizados en un mercado de trabajo precarizado como el español. En segundo lugar, pese a las transformaciones operadas tanto en el ámbito familiar como en los programas del Estado del Bienestar en los últimos años, los cuidados siguen considerándose hoy responsabilidad primordial de la familia, y más específicamente, de las mujeres. No obstante, frente al modelo clásico de familia de varón sustentador, el familiarismo mediterráneo se funda sobre la “solidaridad familiar



y parental” (Saraceno, 1994; Alberdi, 1999; Moreno, 2000; Naldini, 2006), lo que significa que la provisión de bienestar desborda la familia nuclear y compromete a diversas generaciones (de mujeres) y a la familia extensa. Como vemos, de este modo la dimensión corporativista y la dimensión familiarista de nuestro Estado del bienestar se refuerzan la una a la otra (Sainsbury, 2001; León, 2007).

Sin embargo, ambas dimensiones de nuestro Estado del Bienestar conviven, por un lado, con la lógica universalista que rige tanto la provisión de los servicios educativos y sanitarios, como las pensiones (no contributivas) y, en teoría, el recientemente instaurado Sistema de Atención a la Dependencia; y, por otro lado, cohabitan también con una lógica liberal, que se refleja en la tradicional presencia mixta del sector privado y del tercer sector en muchos ámbitos de la provisión de servicios, como la sanidad, la educación y los servicios sociales, y en la creciente privatización de éstos y otros servicios, tales como los servicios de empleo, los planes de pensiones, etc. (Ferrera, 1996; Rodríguez Cabrero, 2004; Rodríguez Cabrero, 2011).

En suma, los estudios dominantes en España han tendido a definir nuestro Estado del Bienestar como un “Estado del Bienestar mixto de tamaño medio” (Rodríguez Cabrero, 2011: 25), una “vía media” de desarrollo del Estado del Bienestar (Moreno, 2001), resultado de sus singulares origen histórico y evolución. En este sentido, Rodríguez Cabrero ha identificado cinco fases en el desarrollo del Estado del Bienestar en nuestro país (Rodríguez Cabrero, 2004: 85-86, 119-26; Rodríguez Cabrero, 2011: 20-25): 1) los *fundamentos históricos del Estado del Bienestar español* (1963-1975); 2) la *expansión de los programas de política social* (1975-1985); 3) la *consolidación del Estado del Bienestar* (1986-1995); 4) la  *europeización de la política social* (1996-2005); y 5) la *reca-libración* (2006-2010).

1) Pese a que los derechos sociales se constitucionalizan en 1978, los *fundamentos históricos* de nuestro Estado del Bienestar se retrotraen al periodo franquista. En los últimos años del franquismo, entre 1963 y 1975, la modernización económica y social, la industrialización, la urbanización, el desarrollo de las clase obrera industrial y de la clase media y el aumento de la conflictividad social, impulsan el desarrollo de la política social por parte del régimen. De este modo, se construye la organización

institucional básica del Estado del Bienestar, basada en un modelo contributivo de carácter corporativo. La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 inaugura el tránsito desde una red de Seguros Sociales diversos y mutualidades privadas hacia un sistema unitario e integrado de Seguridad Social de gestión pública, financiado a través de contribuciones, pero con la participación del Estado. La acción protectora de la Seguridad Social comprende entonces no sólo prestaciones económicas por incapacidad laboral transitoria, invalidez, vejez, desempleo, muerte y supervivencia, sino también asistencia sanitaria, prestaciones familiares y servicios sociales (Estado, 1964). Durante este periodo se promueven también los servicios educativos (Ley General de Educación, 1970) y la vivienda.

2) No obstante, es cierto que, entre 1975 y 1985, la constitucionalización de los derechos sociales y el clima socioeconómico de la transición democrática, marcada por las altas tasas de desempleo y por la conflictividad social, motivan una gran *expansión* del Estado del Bienestar, mayormente “sin desviación del diseño macro-institucional del sistema de protección social”<sup>19</sup> (Guillén y Álvarez, 2004a: 290). Ésta se basa en un gran crecimiento del gasto social, que pasa del 11,7% del PIB en 1975 al 18% en 1985 (véase Gráfico 2.1.), especialmente en las áreas del desempleo, las pensiones y la sanidad, cuya cobertura se amplía casi hasta la universalidad (Guillén y Álvarez, 2004). La reducción del gasto familiar y la ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social (Ley 26/1985), que aumentaba de 10 a 15 años el periodo mínimo de cotización para generar derecho a pensión de jubilación al tiempo que reducía la tasa de reemplazo, son las únicas reformas que desafían la tendencia expansiva dominante durante esta fase. Sin embargo, cabe mencionar dos tipos de cambios que suponen una primera desviación del diseño institucional del bienestar heredado: las reformas relacionadas con la remoción de la normativa sexualmente discriminatoria del franquismo<sup>20</sup> y las transferencias de competencias de

---

<sup>19</sup> No obstante, el Real Decreto Ley 36/1978 modifica la gestión institucional de la Seguridad Social: desaparece el Instituto Nacional de Previsión y se crea el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Servicios Sociales y la Tesorería General de la Seguridad Social, todos ellos con participación de los agentes sociales.

<sup>20</sup> Véase apartado 2.2 del presente capítulo.

educación y sanidad a determinadas Comunidades Autónomas, como Cataluña, País Vasco y Andalucía<sup>21</sup>.

3) Entre 1986 y 1995, periodo marcado por la continuidad de gobiernos socialistas, se llevan a cabo grandes reformas institucionales que traen consigo una ruptura con la tradición corporativista y, en menor medida, con la tradición familiarista, y la *consolidación* de nuestro sistema mixto de bienestar. En primer lugar, se universalizan los servicios educativos (Ley 8/1985; Ley 1/1990) y sanitarios<sup>22</sup> (Ley 14/1986), al tiempo que se introducen programas no contributivos de jubilación e invalidez en el sistema de la Seguridad Social (Ley 16/1990). En segundo lugar, y como veremos con más detalle en el próximo apartado, el impulso al sistema de servicios sociales y a la educación infantil de 3 a 6 años, así como la aprobación de determinadas reformas en el ámbito fiscal (Ley 18/1991) y de la Seguridad Social (Ley 3/1989; Ley 26/1990), suponen una desviación del familiarismo heredado. Pero el sistema mixto de bienestar que se consolida en este periodo no se basa únicamente en la adición de elementos socialdemócratas al antiguo sistema corporativo, sino que incorpora también elementos liberales y un recrudecimiento del principio contributivo de la Seguridad Social (reforma de las prestaciones por desempleo, 1992; Pacto Toledo, 1995). En cuanto a los elementos liberales, en este periodo se desarrolla la asistencia social y se introducen las Rentas Mínimas de Inserción por parte de las Comunidades Autónomas, programas cada vez más ligados o dirigidos al empleo; asimismo, se legalizan las Empresas de Trabajo Temporal (1993) y se lleva a cabo reforma del mercado de trabajo que relaja los requisitos del despido económico, flexibiliza la negociación colectiva e introduce el Contrato de Aprendizaje (1994).

4) En la línea de las reformas regresivas introducidas a principios de los noventa por los gobiernos socialistas, el periodo de 1996 a 2005 se caracteriza por la preocupación por la racionalización, la eficiencia y el control de gasto, y por la importancia de las ideas de activación y flexibilidad promovidas por la Unión Europea desde la publicación del Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo” en 1993 y, especialmente, desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo en 1997. De ahí que Rodríguez Cabrero haya bautizado esta fase como la

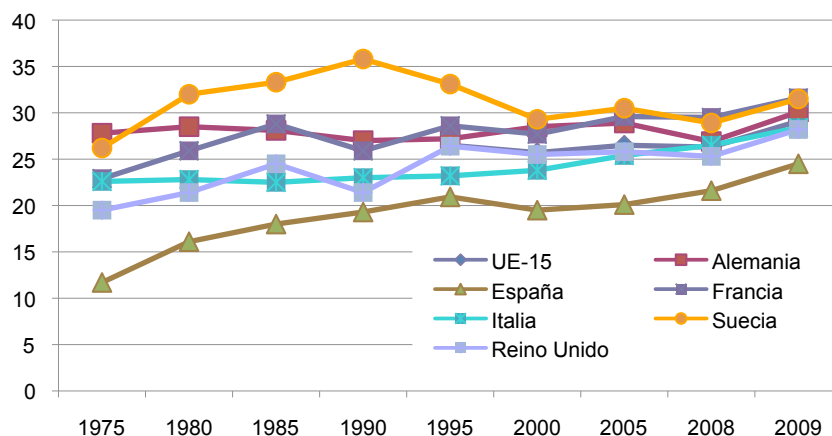
---

<sup>21</sup> Véase apartado 8.2.1 del capítulo 8.

<sup>22</sup> El gasto sanitario como porcentaje del PIB pasa del 5,4% en 1985 al 7,4% en 1995 (OCDE).

de  *europeización*  de la política social en España, pese a que este proceso hubiese comenzado ya en los ochenta, con la entrada de España en la entonces Comunidad Económica Europea (Guillén y Álvarez, 2004a). La preocupación por el control de gasto y por la eficiencia se pone de manifiesto en la sanidad, en los acuerdos del “Pacto de Toledo” sobre pensiones, y en las reformas del mercado de trabajo de 1997 y 2001. De este modo, el gasto social se estanca y aumentan las desigualdades sociales, a pesar del gran crecimiento económico y de empleo del periodo. Es necesario notar que durante esta fase se completa una transformación de la organización institucional del bienestar clave: el proceso de transferencia de las competencias en educación y sanidad a todas las Comunidades Autónomas<sup>23</sup>.

**GRÁFICO 2.1:** Gasto Social como porcentaje del PIB, España y Europa, 1975-2009.



Fuente: Eurostat.

5) Por último, Rodríguez Cabrero distingue una quinta fase del desarrollo de nuestro Estado del Bienestar, entre 2006 y 2010, que se caracterizaría por la *re-calibración*. Como veremos en el siguiente capítulo, este término hace referencia a una de las formas de reestructuración de los Estados del Bienestar postindustriales identificadas por Pierson (Pierson, 2001a), aquella que combina contención de gasto y expansión. Y es que durante este periodo se profundizan algunas de las tendencias que aparecen a principios de los noventa, como la creciente influencia del

<sup>23</sup> Véase apartado 8.2.1 del capítulo 8.

mercado y del tercer sector en algunos ámbitos del bienestar (sanidad, servicios sociales), la importancia de la activación, al tiempo que se invierte en medidas relacionadas con la conciliación y la atención a la dependencia. Como podemos observar en el gráfico 2.1., pese a la puesta en marcha de medidas sociales populares, en términos relativos el gasto social en España no sufre un gran aumento durante los gobiernos socialistas previos a la activación de la crisis en España: éste pasa del 20,1% del PIB en 2005 al 21,6% en 2008; mientras que se dispara al 24,5% en 2009, principalmente debido al incremento de gasto en prestaciones por desempleo<sup>24</sup> (Rodríguez Cabrero, 2010).

## **2. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA: APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE CASO**

En el apartado anterior he ofrecido una breve revisión del desarrollo del Estado del Bienestar español, con el fin de contextualizar históricamente la emergencia y desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país. En el presente apartado voy a examinar en detalle la evolución de las políticas familiares de segunda generación o políticas de conciliación en España desde 1978<sup>25</sup>, poniendo especial in-

---

<sup>24</sup> Mientras que en 2008 había en España 1.648.400 personas beneficiarias de prestaciones por desempleo (contributivas y asistenciales), en 2009 la cifra alcanzaba las 2.522.300 (INE). Según el economista José Moisés Martín, si las prestaciones por desempleo constituían un 1,6% del PIB en 2007, en 2010 pasaron a constituir un 3,2% (eldiario.es, 2/10/2012).

<sup>25</sup> Como he señalado en el capítulo anterior, el término “conciliación de la vida laboral y familiar” fue introducido en la legislación social europea a mediados de los años setenta. En España, no obstante, la expresión apareció por primera vez en textos normativos en el III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997-2000), se extendió posteriormente a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, y se convirtió en objetivo político de primer orden en 1999, gracias a la Ley “para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras”. Ahora bien, si aceptamos que las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar son políticas familiares de segunda generación, dirigidas a aportar recursos a las personas, hombres y mujeres, con responsabilidades familiares, para que puedan desempeñar en las mejores condiciones las tareas derivadas de ellas, a la vez que mantienen su participación laboral; si aceptamos esto, habremos de reconocer que, previamente a la introducción del término en España e incluso previamente a las directivas europeas de los años noventa, nuestro país ya contaba con ciertas medidas pro-conciliación. Así parece entenderlo Celia Valiente (Valiente, 2000), anteriormente a la aprobación de la ley de Conciliación, que las dos principales

terés en el periodo que ocupa a la presente investigación, esto es, el periodo de promoción y desarrollo sistemático de estas políticas, entre 1997 y 2010.

Antes de abordar esta primera aproximación al estudio de caso, es necesario aclarar aquí qué se entiende exactamente por desarrollo de las políticas de conciliación. Como veremos en el relato subsecuente, entiendo por éste tanto el impulso cuantitativo –o de otro modo, el incremento del gasto social en esta área–, como el impulso cualitativo –es decir, el aumento de las iniciativas legislativas, el reconocimiento de nuevos derechos o la ampliación de derechos ya existentes. Más concretamente, evaluaré el grado de desarrollo de las políticas de conciliación en nuestro país atendiendo a cuatro tipo de indicadores: 1) el gasto social en familia como porcentaje del PIB, 2) la cobertura de los servicios regulados de educación infantil de 0 a 2 años<sup>26</sup>, 3) el gasto en cuidados a ancianos como porcentaje del PIB, 4) la creación (o ampliación) de derechos (laborales) relacionados con los cuidados.

A continuación se mostrará cómo han evolucionado tales indicadores desde la transición a la democracia hasta 2010, en paralelo a la remoción de la vieja legislación familiar heredada del franquismo y al desarrollo paulatino de medidas de conciliación. A diferencia de otros trabajos, que distinguen varias fases en la evolución de las políticas de conciliación según los rasgos de las mismas o el contexto político (Guillén, Moreno-Manzanaro y González, 2009), en el siguiente apartado se distinguen únicamente dos amplios periodos: un primer periodo de democratización de la política familiar y de empleo heredada de la era franquista, caracterizada por el desmantelamiento de la política discriminatoria contra las

---

medidas de conciliación disponibles en España en esa fecha eran el permiso de maternidad/paternidad y los servicios de educación infantil de 3 a 6 años; además, señalaba otras medidas menos importantes, como el permiso parental, permiso de lactancia, los permisos por enfermedad seria o muerte de un familiar y deducciones fiscales por los gastos de servicios de atención infantil para menores de 3 años.

<sup>26</sup> Como han subrayado Plantenga y Rémy, “valorar la oferta de servicios de atención infantil no es tarea fácil. Aún no existen datos comparables. Las estadísticas nacionales no se pueden convertir fácilmente a un patrón común, dado que cada país tiene su propia constelación particular de arreglos (...). Además, los países pueden diferenciarse en la división que hacen entre arreglos formales e informales y/o atención pública o privada” (Plantenga y Rémy, 2005: 33). Por estos motivos, dada la carencia de datos fiables comparativos disponibles para todo el periodo, ofreceré los datos españoles de provisión de atención infantil a los niños de 0 a 2 años y a los de 2 años, desde que éstos están disponibles.

mujeres y la implementación de las primeras medidas dispersas de conciliación (1978-1997); y un segundo periodo de desarrollo sistemático de un sector más articulado de políticas de bienestar de conciliación de la vida familiar y laboral (1997-2010).

### *2.1. La democratización de la política familiar y de empleo: medidas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1978-1997)*

Como subraya Celia Valiente, uno de los fundamentos de los regímenes democráticos es su reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, reconocimiento que implica ya al menos un “programa “mínimo” en relación con las mujeres trabajadoras”, esto es, “la equiparación legal” de los trabajadores de uno y otro sexo (Valiente, 1997: 101). No obstante, la igualdad ante la ley no fue reconocida en nuestro país hasta la aprobación de la Constitución democrática de 1978<sup>27</sup>. A partir de entonces y hasta finales de los años ochenta, la eliminación de la legislación discriminatoria heredada del franquismo se convirtió en la primera reivindicación del joven movimiento feminista español y en una tarea clave para los primeros gobiernos democráticos<sup>28</sup>. Durante ese periodo, sin embargo, la conciliación de la vida laboral y familiar no fue una cuestión prioritaria ni para el movimiento feminista ni para los partidos de izquierdas, si bien esta problemática apareciera en los programas electorales de estos partidos. Este descuido parecía ser, no obstante, intencional: por un lado, surgía como reacción a la tradicionalista política familiar franquista, que había controlado y modelado la vida familiar y, especialmente, las vidas

---

27 Efectivamente, el artículo 14 de la Constitución reconoce que “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, mientras que el artículo 35.1. establece que “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

<sup>28</sup> La discriminación legal de las mujeres por el régimen tradicionalista católico franquista era tremenda. Todavía en 1975, tras la muerte Franco, las agresiones sexuales se consideraban “delito contra la honestidad” y el violador podía eludir la cárcel; el adulterio femenino y el aborto eran delito; el consumo, la venta o publicidad de anticonceptivos estaba prohibido; la mujer casada debía obedecer al marido, necesitaba su “licencia marital” para trabajar, cobrar su salario, ejercer el comercio, ocupar cargos, abrir una cuenta corriente, sacarse el pasaporte o el carné de conducir, aceptar herencias, defenderse en los tribunales, defender sus propios bienes, etc. Véase apartado 7.2.1. del capítulo 7.

de las mujeres; por otro lado, como ha señalado Naumann para el caso alemán, el énfasis en la familia y el cuidado entraba en contradicción con la identidad central de una buena parte del movimiento feminista español, que pivotaba entorno a la idea de autonomía y autodeterminación, “donde ‘autonomía’ significaba liberarse de la familia y del rol reproductivo en general. El aborto se convirtió así en la cuestión central para la movilización (...): el derecho a elegir *no* ser madre y *no* tener hijos” (Naumann, 2005: 57). No es de extrañar, pues, que la paulatina eliminación de la política familiar franquista no viniese compensada por un desarrollo similar de una política familiar democrática de segunda generación o política de conciliación. En este sentido, entre 1978 y 1981, y desarrollando el mandato constitucional, el gobierno de la UCD aprueba una serie de reformas clave para la igualdad sexual y la democratización de la vida familiar: se elimina el delito de adulterio y amancebamiento, se despenaliza la venta de anticonceptivos, se modifica la esencia de los delitos de estupro y rapto, se promulga la ley del Divorcio (Ley 30/1981) y se reforma el Derecho de Familia, con el fin de eliminar la categoría de hijos ilegítimos y de reconocer la patria potestad y los bienes gananciales a los dos miembros del matrimonio (Alberdi, 1999: cap. 2). Por su parte, entre 1985 y 1990, el gobierno socialista regula el servicio doméstico (Real Decreto 1424/1985), suprime la asignación mensual por esposa (Ley 26/1985) y las prestaciones de pago único por nupcialidad y natalidad, todas ellas prestaciones contributivas de la Seguridad Social heredadas del régimen franquista, e introduce una prestación familiar (contributiva o no contributiva) de mayor valor que el subsidio familiar franquista, pero bajo evaluación de recursos (Ley 26/1990) (Flaquer, 2000).

De este modo, hasta finales de los años ochenta, las medidas de conciliación que se ponen en marcha se idean como medidas de igualdad de oportunidades en el empleo, de ahí que consistieran fundamentalmente en provisiones relacionadas con el empleo, como el reconocimiento de derecho a permisos varios, excedencia, o reducción del tiempo de trabajo por motivos de cuidados familiares. Así, en 1980 la aprobación del Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980), acordado entre la CEOE y UGT, supone ya un cierto apoyo a la conciliación. Este Estatuto reconoce a las trabajadoras asalariadas el derecho a un permiso de maternidad de catorce semanas –pagado al 75% del sueldo– y el derecho a una reducción de jornada de media hora o una pausa de una hora por lactancia; establece un



permiso de dos días para los padres en caso de nacimiento de hijo; reconoce también permisos de dos días (o cuatro, en caso de desplazamiento) por enfermedad grave o fallecimiento de un familiar (hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad); y recoge el derecho de hombres y mujeres a una excedencia –no superior a tres años– para atender al cuidado de cada hijo o hija (sin compromiso de reserva del puesto de trabajo). Cuatro años más tarde, se aprueban las Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984), que reconocen a los funcionarios y a las funcionarias los mismos derechos laborales de conciliación (permiso de maternidad, lactancia, paternidad, enfermedad/fallecimiento, excedencia) que habían sido reconocidos a los asalariados y las asalariadas por el Estatuto de los Trabajadores. En 1989 se amplían los derechos de conciliación recogidos en el Estatuto de los Trabajadores y en el Régimen de la Función Pública, gracias al impulso del I Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990), que contemplaba una serie de actuaciones para “hacer compatible la realización de un trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad”. De este modo, el permiso de maternidad se alarga a dieciséis semanas –dieciocho para parto múltiple–; se permite que la madre pueda ceder las últimas cuatro semanas de permiso materno al padre, siempre que ambos trabajen<sup>29</sup>; se reconoce un permiso de maternidad para las adopciones -seis semanas para los menores de cinco años, y ocho semanas para los menores de 9 meses–; se reconoce el derecho a la excedencia para el cuidado también de hijos adoptivos y se asegura la reserva del puesto de trabajo durante el primer año de ésta (Ley 3/1989).

Así pues, desde la transición democrática hasta finales de los años ochenta, la democratización de la política familiar en nuestro país implica, básicamente, el desarrollo de un nuevo marco normativo sin una política de gasto social en familia que la sustente. De hecho, si en 1980 el gasto social en familia como porcentaje del PIB era del 0,47%, en sólo cinco años se reduce en un 44,6%, pasando a conformar el 0,26% del PIB; de 1985 a 1990, por el contrario, ese gasto sufre cierta recuperación, alcanzando el 0,32% del PIB (Véase Gráfico 2.2.)

---

<sup>29</sup> Es pertinente notar que habitualmente se sostiene que fue la ley de Conciliación la que introdujo este tipo de derecho cedido, pero lo único que hizo esa ley fue aumentar a diez las semanas que la madre podía ceder al padre.

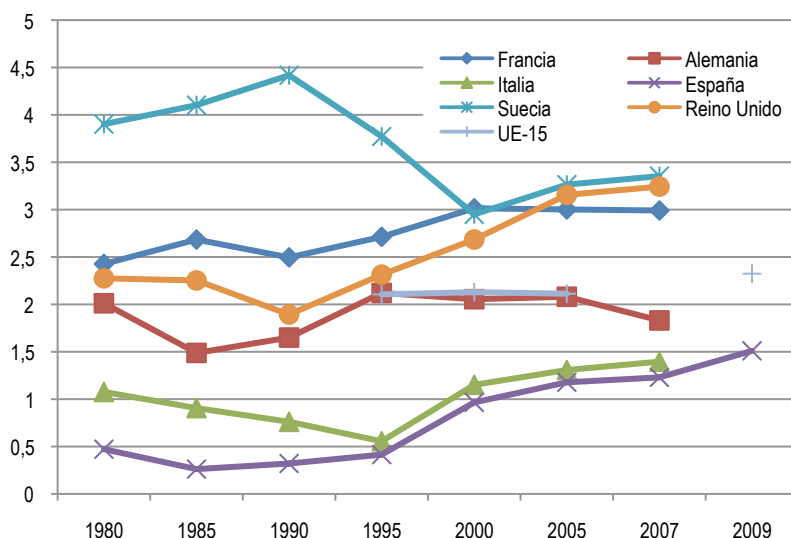
Sólo a partir de finales de los años ochenta y principios de los noventa, el gobierno socialista comienza a desarrollar otros instrumentos de política de conciliación, como los servicios o los beneficios fiscales, si bien éstos no se definirán aún como pertenecientes a un mismo campo de política pública, las políticas de conciliación, sino que serán el resultado de desarrollos dispersos en los campos de los servicios sociales, la educación o la fiscalidad.

En primer lugar, pese a que la Constitución de 1978 había reconocido que los servicios sociales eran competencia de los municipios y las Comunidades Autónomas, que los regularían de hecho a partir de 1982 (Aguilar, 2009), los servicios de atención domiciliaria para ancianos y personas con discapacidad no se extienden en España hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa, en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales que impulsa el recién creado Ministerio de Asuntos Sociales en colaboración con las administraciones autonómicas y locales (Aragón, Cruces y Rocha, 2007; Marbán, 2009). No obstante, la oferta de esos servicios ha sido siempre subsidiaria, fragmentaria e insuficiente, aunque muy heterogénea dependiendo de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, durante los años noventa se desarrollan asimismo los servicios públicos de atención a la infancia (0-6 años). Durante los años setenta y ochenta estos servicios se habían mantenido como servicios asistenciales fundamentalmente privados: por un lado, guarderías privadas de élite; por otro, guarderías cooperativas o guarderías obreras (González, 2004). No obstante, en 1990 el gobierno socialista promulga una nueva ley educativa, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, Ley 1/1990), que integra a los menores en el sistema educativo, aunque con carácter voluntario, tal como ya ocurría en Italia, Francia y los países escandinavos. En concreto, la educación de los menores se organiza en dos ciclos de Educación Infantil: el primero cubre la etapa de 0 a 3 años y el segundo, la de 3 a 6 años, edad de escolarización obligatoria. Ésta ley sólo garantiza la gratuidad del segundo ciclo, mientras que regula rigurosamente las condiciones mínimas de los servicios privados, mayoritarios en el primer ciclo, y anima a las Comunidades Autónomas a desarrollar la oferta pública de plazas en este ciclo. De esta forma, y a diferencia de Francia y los países escandinavos, los servicios de atención infantil son definidos únicamente como servicios educativos, concebidos

como un instrumento clave para asegurar una mayor igualdad social, no como un instrumento asistencial para promover la conciliación de padres y madres trabajadoras, aunque indirectamente puedan promoverla (Flaquer, 2000; Valiente, 1999). De ahí que, en contraste con los países mencionados, los horarios de estos servicios en nuestro país sean reducidos y poco flexibles, mientras que las vacaciones están excesivamente concentradas.

**GRÁFICO 2.2:** Gasto Social en Familia como porcentaje del PIB, España y Europa, 1980-2009



Fuente: OCDE.

En segundo lugar, durante los años noventa se desarrollan asimismo los servicios públicos de atención a la infancia (0-6 años). Durante los años setenta y ochenta estos servicios se habían mantenido como servicios asistenciales fundamentalmente privados: por un lado, guarderías privadas de élite; por otro, guarderías cooperativas o guarderías obreras (González, 2004). No obstante, en 1990 el gobierno socialista promulga una nueva ley educativa, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, Ley 1/1990), que integra a los menores en el sistema educativo, aunque con carácter voluntario, tal como ya ocurría en Italia, Francia y los países escandinavos. En concreto, la educación de los menores se organiza en dos ciclos de Educación Infantil: el primero cubre la etapa de 0 a 3 años y el segundo, la de 3 a 6 años, edad de escolarización obligatoria.

Ésta ley sólo garantiza la gratuidad del segundo ciclo, mientras que regula rigurosamente las condiciones mínimas de los servicios privados, mayoritarios en el primer ciclo, y anima a las Comunidades Autónomas a desarrollar la oferta pública de plazas en este ciclo. De esta forma, y a diferencia de Francia y los países escandinavos, los servicios de atención infantil son definidos únicamente como servicios educativos, concebidos como un instrumento clave para asegurar una mayor igualdad social, no como un instrumento asistencial para promover la conciliación de padres y madres trabajadoras, aunque indirectamente puedan promoverla (Flaquer, 2000; Valiente, 1999). De ahí que, en contraste con los países mencionados, los horarios de estos servicios en nuestro país sean reducidos y poco flexibles, mientras que las vacaciones están excesivamente concentradas.

En tercer lugar, en 1991 el gobierno socialista aprueba una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 18/1991), que acaba con la obligatoriedad de la tributación conjunta para las parejas casadas, fórmula que desincentivaba el trabajo asalariado de las mujeres casadas (De Villota y Ferrari, 2000; Flaquer, 2000). Esta ley, además, introduce una deducción fiscal del 15% para los gastos de guardería.

Por último, durante la primera mitad de los años noventa, en el marco del II PIOHM (1993-1995), se mejoran las provisiones de conciliación relacionadas con el empleo: por un lado, la maternidad pasa a considerarse una contingencia específica, desligada de la incapacidad laboral transitoria, y así el permiso de maternidad pasa a pagarse al 100% del sueldo (Ley 42/1994); por otro lado, se introduce el derecho a un permiso para exámenes prenatales y se regulan las condiciones específicas para proteger la maternidad en determinados trabajos (Ley 4/1995).

En suma, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, el gobierno socialista da un impulso a las políticas de conciliación, apostando por el desarrollo de los servicios y diversificando el tipo de instrumentos de política pública en éste ámbito. No obstante, como ha señalado Celia Valiente, los programas y documentos políticos del PSOE durante todo este periodo “muestran un compromiso para desarrollar un catálogo comprensivo de medidas de conciliación”, que “que no se cumplió completamente en los catorce años que el PSOE estuvo en el poder” (Valiente, 1999: 147).

**TABLA 2.1:** Principales medidas de conciliación, 1978-1997

1. Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores
2. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública
3. Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo
4. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, 1988-actualidad
5. Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo
6. Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, como las prestaciones familiares por hijo a cargo
7. Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
8. Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social
9. Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad

En todo caso, cuando en los años noventa la preocupación europea por la conciliación de la vida laboral y familiar se empieza a traducir, primero, en directivas de obligada transposición a los Estados miembros y, después, en la Estrategia Europea de Empleo<sup>30</sup>, España cuenta ya con muchas de las medidas que esas políticas prevén: permiso de maternidad de más de catorce semanas, excedencias para el cuidado, permisos puntuales, una cobertura de educación infantil de 3 a 5 años del 96,33% en el curso 2000/1 (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte). Y, sin embargo, a mediados de los noventa nuestro país no sólo se encontraba entre los países europeos con las menores tasas de empleo femenino y las menores tasas de fecundidad<sup>31</sup>, sino que nuestros servicios públicos de atención infantil de 0 a 3 años y de atención a la dependencia apenas estaban desarrollados y la protección a la maternidad, aunque reconocida por ley,

<sup>30</sup> Véanse: apartado 1.2. del capítulo 1 y apartado 5.2. del capítulo 5.

<sup>31</sup> Véase apartado 6.1 del capítulo 6.

tenía muchas carencias. La conciliación no se había definido como una problema social y político. Habrá que esperar a finales de la década para que la cuestión entre en la agenda política.

*2.2. Un sector de políticas del bienestar en auge: las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2010)*

1997 es una fecha clave para el desarrollo de las políticas de conciliación por dos motivos fundamentales: por un lado, en el ámbito europeo, se lanza la Estrategia Europea de Empleo, que convierte la conciliación en una de sus áreas de acción preferentes; por otro, en el ámbito doméstico, el gobierno popular aprueba el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000), texto normativo que introduce en España la expresión “conciliación de la vida laboral y familiar” y que establece una serie de actuaciones diversas para promoverla: la prohibición de despido de las trabajadoras por causa de embarazo o por disfrute de su baja maternal, la mejora del sistema de servicios sociales y de los servicios lúdico-educativos, la flexibilización del tiempo de trabajo, la transposición de la directiva comunitaria 96/34 sobre permisos parentales y la sensibilización sobre la importancia de una distribución no sexista de las tareas entre hombres y mujeres (Mujer, 1997: 49-50). A partir de entonces, la problemática de la conciliación de la vida laboral y familiar gana protagonismo en la agenda política española.

Aunque pueda resultar paradójico que sea precisamente un gobierno conservador quien introduzca definitivamente la problemática de la conciliación en la agenda política española, este hecho debe comprenderse a la luz de tres circunstancias coincidentes: en primer lugar, la necesidad de cumplir con los requisitos europeos, trasponiendo las directivas sobre protección de la maternidad (92/85/CEE), permisos parentales (96/34/CE) y promoción del tiempo parcial (97/81/CE), y asumiendo el programa de activación de la Estrategia Europea de Empleo; en segundo lugar, la voluntad de revitalizar las cuestiones de familia, ausentes de la agenda política democrática de nuestro país durante años; en tercer lugar, la necesidad de dar respuesta a las demandas derivadas del aumento de la población activa femenina y de la mayor presencia de las mujeres en la vida pública (partidos, sindicatos y movimientos sociales, especialmente, el movimiento feminista).

Desde 1997 hasta 2010, el periodo que ocupa a la presente investigación, la conciliación de la vida laboral y familiar se convierte, pues, en una cuestión central para partidos políticos de diferente color, sindicatos y movimiento feminista, si bien el discurso de cada uno de estos actores sobre aquella es, a menudo, discordante o, incluso, opuesto. A pesar de que el periodo esté marcado por un cambio de gobierno en 2004, los instrumentos de política pública que se desarrollan predominantemente durante todos estos años guardan cierta continuidad con los instrumentos dominantes en el periodo previo: de nuevo la mayoría de las medidas que se ponen en marcha son provisiones relacionadas con el estatus laboral (permisos, flexibilización o reducción del tiempo trabajo) o incentivos a la creación de empleo (bonificaciones a las contribuciones empresariales, prestaciones económicas para cuidados). No obstante, durante el periodo también se introducen nuevas prestaciones monetarias o en especie de la seguridad social y deducciones fiscales, y se promueven, sin demasiada eficacia, los servicios. De hecho, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se estanca, con ligeros altibajos, desde 1995 a 2007-2008, los cuatro tipos de indicadores de desarrollo de políticas de conciliación que he identificado aquí aumentan considerablemente desde 1995-2000: gasto social en familia, cobertura de los servicios de educación infantil, gasto en cuidado a ancianos y reconocimiento o ampliación de derechos.

Con el fin de analizar pormenorizadamente la evolución de las políticas de conciliación y el carácter o el *cómo* de las medidas de política pública que las han conformado, es pertinente dividir el periodo de estudio en dos, tomando el cambio de gobierno de 2004 como línea de demarcación. Durante los gobiernos conservadores, de 1997 a 2004, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar parecen estar guiadas por dos principios, aparentemente contradictorios: el aumento de la población activa, principalmente la femenina, en la línea de la Estrategia Europea de Empleo, y el aumento de la natalidad. Para ello, tales políticas se apoyan fundamentalmente en tres tipos de instrumentos: provisiones relacionadas con el empleo, incentivos a la creación de empleo y prestaciones monetarias o beneficios fiscales. Así, la primera actuación del gobierno del PP en el campo de la conciliación fue la promoción del trabajo a tiempo parcial, medida primordial de conciliación para este partido desde los ochenta (Valiente, 1999), a través de la aprobación del Real Decreto-Ley 15/1998 “de medidas urgentes para la mejora del

mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad”. De acuerdo con lo establecido por la directiva relativa al trabajo a tiempo parcial (97/81/CE), el Real Decreto-Ley regula este tipo de trabajo, poco difundido en España, garantizando la igualdad de trato y no discriminación de los trabajadores a tiempo parcial en relación con los trabajadores a tiempo completo, regulando su derecho a la protección social, y promoviendo la movilidad voluntaria de un trabajo a tiempo completo a uno a tiempo parcial o viceversa (RD-Ley 15/1998).

En segundo lugar, el gobierno de PP aprueba en 1999 la ley de “conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras” (Ley 39/1999). Pese a que la exposición de motivos de ley reconoce que “la incorporación de la mujer al trabajo ha motivado uno de los cambios sociales más profundos de este siglo” y que, por ello, se hace necesario promover “un nuevo modo de cooperación y compromiso entre mujeres y hombres que permita un reparto equilibrado de responsabilidades en la vida profesional y en la privada” (Generales, 1999b: 38934-35), el cuerpo de la ley y los derechos que ésta reconoce están, como veremos, fundamentalmente dirigidos a las madres trabajadoras<sup>32</sup>. Básicamente, el texto recoge e integra los derechos de conciliación previamente existentes, pero dispersos en diversas normativas, y los amplía no sólo temporalmente, sino también con respecto a quién y en qué casos pueden ser disfrutados. De este modo, la ley amplía, para hombres y mujeres, los casos en los que es posible una reducción de jornada con reducción proporcional de la retribución (para el cuidado de hijos prematuros, familiares dependientes o con discapacidad hasta el segundo grado de consanguinidad), reconoce el permiso retribuido de dos días para los casos de adopción y enfermedad grave de un familiar, amplía a diez semanas el periodo del permiso de maternidad que la madre puede ceder al padre, e iguala la duración del permiso de maternidad en caso de adopción o acogimiento. Ahora bien, la

---

<sup>32</sup> A pesar de que el “diagnóstico” que aparece en la exposición de motivos identifique la desigualdad de género como el problema clave a combatir, los instrumentos de política pública que introduce la ley están dirigidos fundamentalmente a las madres trabajadoras, luego el problema deja de ser un problema social para ser un problema de éstas, que –parece considerarse– debieran acercarse a la “norma” masculina de empleo. Para un excelente análisis pormenorizado de los discursos y medidas, tantas veces contradictorios, de ésta y otras normas de conciliación, véase: (Bustelo y Peterson, 2005; Peterson, 2007; Peterson, 2011).



ley de conciliación crea también nuevos derechos, asociados directamente a las recomendaciones de las directivas 92/85/CEE y 96/34/CE: en primer lugar, establece un nuevo permiso retribuido para la realización de las técnicas de preparación al parto, y reconoce la suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo –pagado al 75%, como incapacidad laboral transitoria; en segundo lugar, contempla que el permiso de maternidad pueda ser disfrutado a tiempo parcial; en tercer lugar, reconoce el derecho a excedencias también para el cuidado de familiares dependientes (hasta un año); por último, establece bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social para aquellas empresas que sustituyan a los trabajadores que disfruten de algún permiso para el cuidado. Pese a sus límites, relacionados con su concentración en la protección de la madres trabajadoras y su énfasis en los permisos, considero esta ley, como he apuntado en la Introducción, uno de los hitos clave en el desarrollo de las políticas de conciliación en nuestro país. Su virtud reside en el hecho de haber introducido definitivamente la problemática de la conciliación en la agenda legislativa y política española.

Aunque el III Plan de Igualdad había previsto el impulso de los servicios dirigidos a los menores de 0 a 3 años, ni la ley de Conciliación ni ningún otro tipo de actuación aborda la promoción de este tipo de servicios entre 1996 y 2000. Más bien al contrario, en 1998, el gobierno popular aprueba la Ley de Reforma del IRPF (Ley 40/1998), que suprime la deducción fiscal por gastos de guardería aprobada en 1991. No obstante, fuera del marco del III Plan de Oportunidades, y apenas dos meses antes de las elecciones generales, el gobierno del PP aprueba unas “Medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social” (Ley 1/2000), que incluían una prestación única, sometida a comprobación de recursos, por nacimiento del tercer hijo –y siguientes- y ayudas monetarias por parto múltiple.

Tras el ligero desvío de enfoque que supone la aprobación de las anteriores medidas natalistas, y pese a la retórica militantemente familiarista del PP, la perspectiva de la promoción y protección del empleo femenino sigue siendo la perspectiva dominante de las medidas de conciliación aprobadas por el gobierno conservador durante su segunda legislatura (2000-2004). Así, el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004), que se proponía promover el igual acceso de hombres y mujeres al mercado de trabajo y la extensión de los servicios de atención a la primera infancia, en

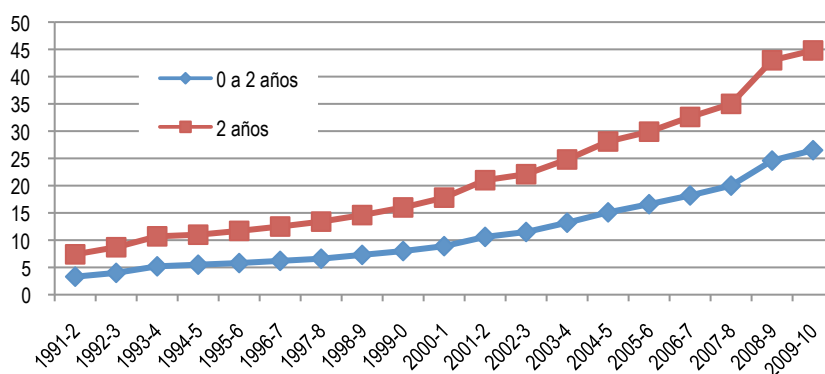
colaboración con las Comunidades Autónomas y los municipios, se reduce finalmente a la creación de una deducción fiscal de cien euros mensuales para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años (Ley 46/2002). La extensión de la oferta de plazas públicas de educación infantil no sólo queda sin cumplir, sino que una nueva ley educativa retira del sistema educativo el ciclo de 0 a 3 años, que se convierte, así, en un ciclo preescolar de carácter asistencial, sin objetivos ni requisitos mínimos, salvo los que fijara voluntariamente cada Comunidad Autónoma (LOCE, Ley 10/2002).

En marzo de 2004 se produce en España un cambio de gobierno, lo que en cierto modo supone un cambio de fase en el desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Pese a la continua predominancia de los instrumentos de conciliación relacionados con el empleo, durante los gobiernos socialistas, de 2004 a 2010, se introducen prestaciones y se promueven los servicios públicos de atención infantil de 0 a 3 y los servicios de atención a la dependencia.

En primer lugar, una nueva ley de educación, la Ley Orgánica de Educación (LOE, Ley 2/2006), reintegró los servicios de atención a los menores de 0 a 3 años en el sistema educativo, pero sin estipular los mínimos y garantías que estos servicios, ya sean públicos o privados, debían cumplir. Además, el compromiso español con los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo –una tasa mínima de cobertura de la educación infantil de 0 a 3 años del 33% y tasa mínima de cobertura de la educación infantil de 3 a la edad de escolarización del 90%– llevó al gobierno socialista a habilitar una partida de 100 millones de euros en los Presupuestos de 2008 destinada a crear 50.000 plazas de guardería, siempre que las Comunidades Autónomas aportasen la misma cifra. No obstante, estas plazas no sólo estaban lejos de cubrir el compromiso electoral del PSOE –que se había comprometido a crear 300.000 plazas de guardería–, sino que ni siquiera cubrían la demanda existente de servicios, que entonces había sido estimada en 351.000 plazas (*El País*, 28 abril 2008). Con el fin de hacer frente al déficit de oferta pública, la ex-Ministra de Educación y Política Social, Mercedes Cabrera, presentó durante el verano del 2008 el Plan Educa3, que preveía una inversión de 1.087 millones de euros entre 2008 y 2012 para impulsar la creación de nuevas plazas educativas para menores de 3 años, plazas que cifraba en 300.000 (*El País*, 30 agosto 2008). Sin embargo, el agravamiento de la

crisis a partir de 2009-2010 y la disminución concomitante de las aportaciones de las Comunidades Autónomas agudizó los objetivos de este plan, que poco antes de las elecciones de 2011 sólo había conseguido crear 71.000 plazas, esto es, el 23% de las plazas prometidas para 2012 (*El País*, 25 agosto 2011). No obstante, como podemos ver en el Gráfico 2.3, la tasa neta de escolarización, en escuelas públicas y privadas de educación infantil, de los niños de 0 a 2 años se triplica ampliamente entre 1999 y 2009.

**GRÁFICO 2.3:** Tasa neta de escolarización de 0 a 2 años, España 1991-2010



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En segundo lugar, el “Plan Concilia”, acordado entre el gobierno y los sindicatos en la Mesa General de Negociación, y dirigido a los trabajadores y trabajadoras de la Administración General del Estado, entró en vigor en enero de 2006. Este plan reconoce para este tipo de trabajadores y trabajadoras, entre otras medidas, un permiso de paternidad de 10 días, la sustitución del permiso de lactancia por una ampliación adicional de cuatro semanas del permiso de maternidad, una reducción de la parte fija y flexible del horario, la posibilidad de una reducción y/o flexibilización de jornada para quienes tengan a su cuidado hijos menores de 12 años (la normativa general establece el límite en los 6 años) y la posibilidad de una reducción del 50% de la jornada durante un mes, con carácter retribuido, para atender al cuidado de un familiar en primer grado por razón de enfermedad grave.

En tercer lugar, en diciembre de 2006, el gobierno socialista aprobó la ley de “Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas

en situación de dependencia” (Ley 39/2006). En su exposición de motivos, esta ley reconoce que el cuidado de las personas dependientes ha recaído tradicionalmente en las mujeres, sin embargo, constata que los actuales cambios en el modelo de familia y la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo hacen imprescindible el compromiso público para con el cuidado de aquellas personas. La ley establece que todas las personas dependientes –definidas como personas mayores incapaces de valerse por sí mismas o personas con discapacidad- tienen derecho a ser atendidas, según su renta y su grado de dependencia, en tres modalidades básicas: por los servicios públicos o concertados de atención y cuidado, recibiendo una prestación económica, para comprar esos servicios de cuidado en el mercado o, *en su defecto*, recibiendo una prestación económica “para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.” Para asegurar este derecho a la atención, la ley crea un *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia* (SAAD) a escala estatal, un sistema cuyo objetivo es la extensión de unos servicios sociales “de calidad, garantistas y plenamente universales”. Esta declaración es tremendamente importante, porque se contradice con el cuerpo de la ley y los instrumentos de política pública que ésta contempla. La ley dice inspirarse en el principio de universalidad y, sin embargo, establece unas condiciones o restricciones para acceder a la atención: 1) la dependencia debe ser permanente, 2) los dependientes han de ser evaluados según un baremo que establece tres grados (y dos niveles dentro de cada grado) posibles de dependencia, 3) se han de cumplir una serie de requisitos, como la nacionalidad o la residencia por un determinado número de años, para ser beneficiario, 4) y, por último, los beneficiarios de las prestaciones deben participar en la financiación de las mismas, “según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal”. El establecimiento de requisitos y la financiación a través de un sistema de co-pago son fórmulas contradictorias a la universalidad de un programa social. La ley introduce una grave confusión en este sentido: es cierto que crea un derecho subjetivo de los ciudadanos, pero no un derecho universal.

El desarrollo de esta ley, que se puso en marcha a finales de 2007, se vio truncado desde su mismo comienzo, antes incluso de los recortes sociales introducidos en mayo de 2010 y de los posteriores recortes presupuestarios. Como apuntó certeramente Gregorio Rodríguez Cabrero en 2009, desde su misma creación el SAAD se ha encontrado con diversos

problemas: en primer lugar, la descoordinación entre las administraciones implicadas -Estado central, Comunidades Autónomas y ayuntamientos- en el intercambio de información y en los ritmos de aplicación; en segundo lugar, el desbordamiento de las previsiones relacionadas con la población objeto de derecho; por último, la perversión de la propia ley, cuyo texto priorizaba la inversión en servicios de cuidados y cuya puesta en práctica está favoreciendo, sin embargo, las prestaciones económicas, especialmente la prestación “para cuidados en el entorno familiar”<sup>33</sup> (*El País*, 25/02/2009). Estos problemas se han traducido en una demora generalizada tanto en la valoración de las solicitudes como en el cobro de las prestaciones, y, hasta 2010, en una inyección suplementaria de fondos para el correcto desarrollo de la ley<sup>34</sup> (véase Gráfico 2.4). A estos problemas se ha sumado, desde 2010, la crisis económica y las medidas de austeridad, que han puesto en suspenso el desarrollo y la propia viabilidad del SAAD.

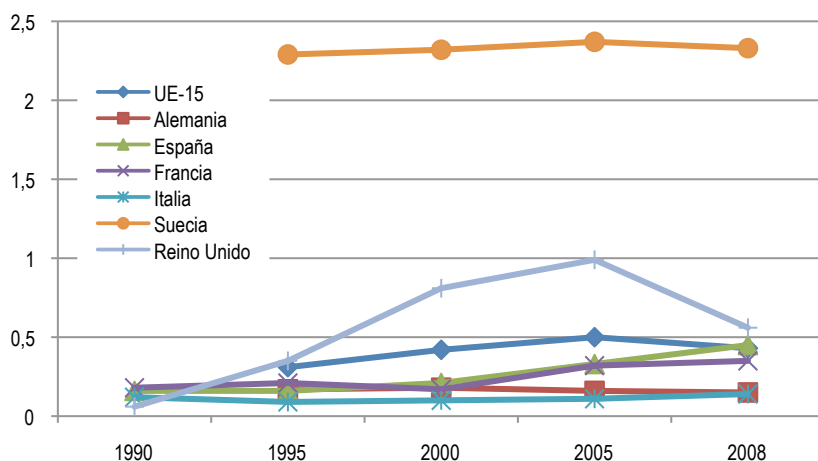
A pesar de todo, considero que la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha constituido, sin duda, uno de los hitos fundamentales en la evolución de las políticas de conciliación durante el periodo 1997-2010. No sólo ha supuesto la creación de un nuevo derecho subjetivo relacionado con la conciliación, sino que tal derecho ha roto con la tradición corporativista de nuestro Estado del Bienestar, estableciendo un derecho a la atención por dependencia independiente del historial laboral.

---

33 El texto de la ley calificaba de “excepcional” la ayuda económica “para cuidados en el entorno familiar”. Sin embargo, frente a la escasez de oferta pública de centros y servicios públicos de cuidados, parece estar recurriéndose de forma generalizada a esta ayuda, lo que tiene implicaciones serias en términos de igualdad de género. Efectivamente, la generalización de esta ayuda significaría la legitimación y perpetuación de aquello que la ley pretendía combatir: la asunción por parte de las mujeres del trabajo de cuidados y la tradicional división sexual del trabajo en el seno de las familias.

<sup>34</sup> Desde que la ley entró en vigor hasta 2010-2011, los Presupuestos Generales hubieron de dedicar una cuantía mayor de la que proyectaba la memoria económica inicial de la ley. En 2008 se dedicaron 871 millones de euros para impulsar el Sistema para la Atención a la Dependencia (MEH, 2007), en 2009 se destinaron 1.159, mientras que para el 2010 se había previsto una inversión de 1.581 millones de euros (*El País*, 30/9/2009).

**GRÁFICO 2.4:** Gasto en cuidados a ancianos como porcentaje del PIB, España y Europa, 1990-2008



Fuente: Eurostat.

En cuarto lugar, en marzo de 2007, el gobierno socialista aprobó ley “para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” (Ley 3/2007), ley transversal que afecta a diversos terrenos y políticas públicas, y que se propone, entre otras cosas, fomentar una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares. Para ello, la ley regula la creación de un permiso exclusivo para los padres de 13 días, a los que se suman los 2 días por nacimiento de hijo que ya reconocía el Estatuto de los Trabajadores. Pese a que la duración de este permiso de paternidad es similar a la de los permisos de Francia y Reino Unido, está lejos de los dos meses que reconocen los países nórdicos<sup>35</sup> (Fernández y Tobío, 2005). Asimismo, la ley de Igualdad debilita el vínculo entre el derecho a la baja de maternidad y el desempeño laboral, al reducir los días cotizados que son necesarios para generar tal derecho y al crear un subsidio no contribu-

<sup>35</sup> No obstante, es importante subrayar que el 18 de junio de 2009 el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad la proposición de ley, presentada por CIU, para la ampliación de la duración del permiso de paternidad. Esta ampliación debía entrar en vigor en enero de 2011; a partir de entonces los padres podrán acogerse a un permiso de paternidad de un mes. La ampliación del permiso de paternidad estaba efectivamente en el programa electoral del PSOE en 2008, por eso es interesante subrayar que finalmente fuera impulsada a iniciativa de CIU. En cualquier caso, en 2010 el gobierno de Zapatero canceló la puesta en marcha de tal ley, aprobando unos Presupuestos de 2011 que no incluían la ampliación de este permiso.

tivo de maternidad de seis semanas para las mujeres que no cumplen el periodo mínimo de cotización estipulado.

**Tabla 2.2:** Principales medidas de conciliación, 1997-2010

1. Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad
2. Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras
3. Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social
4. Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
5. Plan Concilia, desde enero 2006
6. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación
7. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
8. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
9. Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción
10. Plan Educa3, 2008-2012

Por último, a pesar de la escasez de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil, el PSOE introdujo, meses antes de las elecciones de marzo de 2008, el polémico “cheque bebé”, una prestación única de 2500 euros por nacimiento o adopción de hijo, que las madres podían deducir en su declaración de la renta o cobrar como prestación no contributiva de la seguridad social (Ley 35/2007). Esta prestación desapareció el 1 de enero de 2011, como consecuencia de las medidas de recorte del déficit público aprobadas por el gobierno socialista en mayo de 2010.

En suma, como hemos visto, la primera legislatura del gobierno socialista estuvo marcada por el compromiso con la igualdad de género y la

conciliación, compromiso que se tradujo en la aprobación de la variedad de medidas que se han descrito más arriba. No obstante, ese compromiso se manifestaba en un contexto “cómodo” de crecimiento económico desmesurado, marcado por la expansión del crédito, la burbuja inmobiliaria, un crecimiento del empleo continuado y superávits presupuestarios. Cuando en marzo de 2008 Zapatero vuelve a ganar las elecciones generales, el contexto es completamente distinto: la crisis económica mundial, caracterizada tanto por la subida del precio del petróleo y las materias primas, como por la crisis crediticia e hipotecaria y la bancarrota de diversas entidades financieras, azota especialmente las economías de Estados Unidos, Irlanda o España. Así pues, la segunda legislatura del Partido Socialista (2008-2011) va a estar profundamente marcada por la recesión económica, el desempleo creciente y el déficit presupuestario. En esta situación, no sólo no se desarrollan los compromisos en el terreno de la conciliación que se habían adoptado durante la legislatura anterior o al principio de la segunda legislatura, sino que se suprimen o recortan algunas partidas -como el llamado “cheque-bebé” y la dotación destinada a la dependencia o a sufragar el Ministerio de Igualdad<sup>36</sup>.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El presente capítulo se proponía ofrecer una descripción detallada del caso estudio que ha ocupado a esta investigación doctoral: el desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España entre 1997 y 2010. Para situar y contextualizar la emergencia de tales políticas, en el primer apartado del capítulo he presentado una revisión del desarrollo y transformación del Estado del Bienestar español en los últimos cincuenta años.

Posteriormente, en el preámbulo del segundo apartado, he abordado la tarea clave de caracterizar la variable independiente. En este sentido, he aclarado que entiendo por “desarrollo” de las políticas de conciliación tanto su impulso cuantitativo -incremento del gasto social en esta área-, como su impulso cualitativo -es decir, el aumento de las iniciativas legislativas,

---

<sup>36</sup> Los presupuestos para 2011 no sólo eliminaron el “cheque-bebé”, sino que recortaron en un 5,2% la dotación destinada a la dependencia (*El Mundo*, 1/10/2010). Por su parte, el Ministerio de Igualdad, creado tras las elecciones de 2008, es suprimido en octubre de 2010 (*Público*, 22/10/2010).



el reconocimiento de nuevos derechos o la ampliación de derechos ya existentes. En concreto, he ofrecido cuatro tipo de indicadores para evaluar el grado de desarrollo de las políticas de conciliación en nuestro país: 1) el gasto social en familia como porcentaje del PIB, 2) la cobertura de los servicios de educación infantil de 0 a 2 años, 3) el gasto en cuidados a ancianos como porcentaje del PIB, y 4) la creación (o ampliación) de derechos (laborales) relacionados con los cuidados.

Por último, en el segundo apartado he mostrado cómo esos indicadores han evolucionado en las últimas décadas, al tiempo que he analizado el carácter o el *cómo* de las diversas medidas de conciliación. Para facilitar tal tarea, he distinguido dos amplios periodos: un primer periodo de democratización de la política familiar y de empleo heredada de la era franquista, caracterizada por el desmantelamiento de la política discriminatoria contra las mujeres y la implementación de las primeras medidas dispersas de conciliación (1978-1997); y un segundo periodo de desarrollo sistemático de un sector más articulado de políticas de bienestar de conciliación de la vida familiar y laboral (1997-2010). En relación a este segundo periodo, objeto concreto de la presente investigación, he subrayado que el objetivo principal de las políticas de conciliación ha sido el incremento y la protección del empleo femenino, lo que se ha traducido en la predominancia de instrumentos de política pública relacionados con el empleo. No obstante, este enfoque e instrumentos dominantes han convivido con otros: durante el periodo 1997-2004, con los gobiernos conservadores, el enfoque de la activación coexistió con un discurso –y algunas medidas– muy familiaristas; por el contrario, durante el periodo 2004-2010, el enfoque de la activación cohabitó, en términos generales, con un enfoque de igualdad de trato entre hombres y mujeres, que se tradujo en la aprobación del permiso intransferible de paternidad o en el intento (fallido) de constituir un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia basado fundamentalmente en los servicios sociales.

### CAPÍTULO 3:

## TEORÍAS SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR POSTINDUSTRIALES

---

*Eppur si muove!*

Galileo Galilei

### INTRODUCCIÓN

Pese al afán con que medios de comunicación y analistas varios (Steinmo, 1994; Mishra, 1999) han anunciado la inevitable capitulación de los Estados del Bienestar postindustriales ante las presiones que impone la globalización, la mayoría de estudios académicos ha defendido la estabilidad de estos Estados del Bienestar, que tan sólo estarían atravesando una etapa de “reestructuración” o “re-calibración” en condiciones de austeridad permanente (Pierson, 1996b; Pierson, 1998; Levy, 1999; Esping-Andersen, 2000; Moreno, 2000; Bonoli, 2001; Pierson, 2001a; Rhodes, 2001; Ferrera y Hemerijck, 2003; Moreno, 2009a). Es más, estos estudios no sólo se han opuesto –hasta muy recientemente- a la gramática de la crisis, sino que han sostenido que aún hay espacio para la expansión de determinados programas en los Estados del Bienestar postindustriales (Levy, 1999; Adelantado, 2000; Pierson, 2001a; Ferrera, 2007; Del Pino, 2009).

De este modo, el análisis de los factores que están en la base de un tipo u otro de reajuste se ha convertido en un programa de investigación fundamental para los estudiosos del bienestar. A grandes rasgos, los diversos análisis de las transformaciones de las políticas sociales han subrayado el poder explicativo de una o varias de las siguientes variables: la presión de la globalización, el impacto de la Unión Europea, la aparición de nuevos riesgos sociales asociados a las transformaciones demográficas y socioeconómicas de las últimas décadas, la movilización de recursos de poder de las izquierdas, y la influencia del entramado político-institucional. La mayoría de los investigadores de este campo de estudio

ha puesto a prueba estas hipótesis en los sectores de política social considerados centrales, que absorben la mayor parte del gasto social y que presentan una trayectoria más larga, como las pensiones (Myles y Pierson, 2001; Rodríguez Cabrero, 2006b; Arza y Kohli, 2008; Ramos y Del Pino, 2009) o la sanidad (Immergut, 1992; Guillén, 2000; Moreno Fuentes, 2009). Sin embargo, raramente han sido examinadas para el caso de las políticas familiares, que probablemente constituyan el sector de política social que mayores transformaciones ha sufrido en los últimos treinta años.

Por otro lado, las estudiosas de las políticas familiares proceden habitualmente de la corriente feminista de estudio del bienestar y los cuidados. Esta corriente ha tendido a ocuparse de la variable dependiente, esto es, se ha centrado en el análisis del tipo de políticas públicas que se han implementado, de cómo se han implementado, y en los efectos que éstas han tenido en la reorganización social de los cuidados y en la promoción de la (des)igualdad (Trifiletti, 1998; Valiente, 2000; Naldini, 2003; Fernández y Tobío, 2005; León, 2005; Plantenga y Rémy, 2005; Gornick y Meyers, 2009). No obstante, pocos estudios han atendido de forma sistemática a la variable independiente, al porqué de esas transformaciones (como excepción, véanse: Meyer, 2005; Jensen, 2009; Salido y Moreno, 2009). Éste es, sin duda, uno de los puntos débiles de la literatura sobre las políticas familiares.

El presente trabajo de investigación se plantea precisamente abordar ese vacío, a través de un análisis de las causas que han empujado el desarrollo de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro Estado de Bienestar, comúnmente caracterizado por la literatura del bienestar, como hemos visto, como un rezagado Estado del Bienestar conservador (Esping-Andersen, 2000) o bien como un Estado familiarista mediterráneo (Moreno, 2000). Mi intención es poner a prueba las diversas hipótesis que los especialistas de la corriente principal de estudio han manejado para dar cuenta de las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales, utilizando un estudio de caso peculiar: las políticas de conciliación desarrolladas en España a nivel del gobierno central de 1997 a 2010.

Pero antes de acometer esta tarea, revisaré la argumentación teórica y la evidencia empírica que los diversos autores o “escuelas” han ofrecido

para respaldar el poder explicativo de cada una de las variables independientes señaladas más arriba, con el propósito de extraer de ellas las hipótesis correspondientes para el caso que nos ocupa. Para ello, he organizado el capítulo en cinco apartados. El primero expone las principales teorías sobre el impacto del contexto internacional, diferenciando aquéllas que abordan la presión de la globalización de las que se centran en la influencia de la Unión Europea en las transformaciones de los actuales Estados del Bienestar. He de notar que la elección de un apartado único que exponga tanto las teorías sobre el impacto de la globalización como las de la Unión Europea no responde en absoluto a que considere que éstos son los factores o retos exógenos a los que se enfrentarían actualmente los Estados del Bienestar, mientras que el resto (nuevos riesgos sociales, recursos de poder de las izquierdas, legados institucionales) son factores endógenos, como efectivamente parece considerar la mayor parte de la literatura (véanse, como ejemplos: Moreno, 2000; Ferrera, 2007). En realidad, la dicotomía me parece falaz, soy de la opinión de que esos factores no son simplemente exógenos, están mediados por y son interpretados en contextos nacionales concretos, por ello, no afectan del mismo modo a todos los Estados del Bienestar. He elegido, no obstante, abordar las tesis sobre el impacto de la globalización y de la UE en un mismo apartado por dos motivos: por reproducir la convención al respecto, y porque los autores que han abordado ambas tesis y los argumentos esgrimidos son similares. El segundo apartado, por su parte, presenta una definición y evolución de los llamados “riesgos sociales”, prestando especial atención a la caracterización de los “nuevos riesgos sociales” y a los retos que éstos plantean a los Estados del Bienestar. En el tercer apartado examino críticamente la teoría de los recursos de poder y sus diversas revisiones. Por último, en el cuarto apartado expongo las principales contribuciones y problemas de los enfoques institucionalistas, predominantes en el estudio de las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales. Para concluir, el quinto apartado parte del escrutinio de las teorías expuestas para deducir un repertorio de hipótesis de trabajo sobre el *porqué* del desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España desde 1997, hipótesis que han servido de guía para la investigación empírica que se expone en la segunda parte del presente trabajo.

## I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL: LA PRESIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN Y EL IMPACTO DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1.1. *La presión de la globalización*

La relación entre globalización y Estado y, más específicamente, entre globalización y Estado del Bienestar se ha convertido en los últimos años en uno de los debates más populares y controvertidos tanto en el campo de las Ciencias Sociales, como en el campo de la política y los medios de comunicación. No obstante, la imprecisión con la que frecuentemente se utiliza el término globalización –imprecisión ligada, sin duda, a la naturaleza políticamente disputada del concepto- ha condenado a menudo la polémica a un callejón sin salida. No es de extrañar, pues, que algunos científicos sociales hayan descartado usar esa expresión<sup>37</sup>, mientras que otros han abordado explícita y críticamente los problemas que plantea su significado más común (Jessop, 1999; Clarke, 2001; Sykes, Palier y Prior, 2001).

En términos generales, los estudios sobre la relación entre la globalización y los Estados del Bienestar son, en realidad, estudios sobre la relación entre la globalización económica y los Estados del Bienestar. O, para ser más precisos, estos estudios abordan generalmente sólo uno de los sentidos de esa relación<sup>38</sup>: el efecto de la globalización económica –*qua* creciente competitividad comercial a escala global, multinacionalización de la producción y globalización de los mercados financieros- sobre los programas de los Estados del Bienestar (Gough, 1996; Clayton y Pontusson, 1998; Garrett, 1998; Mishra, 1999; Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001; Strange, 2001; Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005). La interpretación de ese impacto varía sustancialmente de unos estudios a otros, según los presupuestos teóricos de los que se parta, el periodo al que se refieran y los indicadores que se elijan para medir tanto la variable dependiente (Clasen y Siegel, 2007) como la variable

---

<sup>37</sup> Según Susan Strange, “globalización” es un término “eufemístico, vago y altisonante”, que esconde los diferentes procesos de transformación que están sufriendo las diversas estructuras de poder -estructura de seguridad, de crédito y financiera, de producción y de acceso al conocimiento- de la economía política internacional (2001: 12).

<sup>38</sup> Y lo hacen sin ser conscientes de ello (véase, por ejemplo: Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005). Para una crítica a esta visión unidireccional de la relación globalización-Estado del Bienestar, véanse: (2001) o Clarke (2001).

independiente (Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005). No obstante, es posible reducir la pluralidad de interpretaciones a tres enfoques básicos<sup>39</sup>: el enfoque ‘optimista’, que considera la globalización como acicate para la expansión de los programas de bienestar; el enfoque ‘pesimista’, que sostiene que la globalización comporta la crisis y reducción de los programas de bienestar; y el enfoque ‘continuista’, que juzga que la globalización no sólo tiene un impacto limitado en los Estados del Bienestar, sino que ese impacto está mediado y es necesariamente matizado por las instituciones y actores políticos nacionales<sup>40</sup>. Veamos brevemente en qué consiste cada uno de estos enfoques:

1) En primer lugar, el enfoque ‘optimista’ constituye, indudablemente, la perspectiva más ‘clásica’ de estudio de la relación entre internacionalización económica y Estados del Bienestar. Desde el trabajo pionero de David R. Cameron (1978), muchos trabajos han encontrado una asociación positiva entre la apertura de los países al comercio internacional y la expansión de los Estados del Bienestar (Katzenstein, 1985; Garrett y Lange, 1991; Rodrik, 1997; Rieger y Leibfried, 2003). Pese a las posibles variantes, la línea argumentativa básica de esta tesis es la siguiente: la liberalización económica y la dependencia del comercio internacional, rasgos tradicionalmente característicos de los pequeños Estados europeos corporatistas –como Suecia, Dinamarca, Holanda, Austria, Bélgica-, no constriñen la intervención política en la economía doméstica, más bien la convierten en necesaria. O, dicho de otro modo, la liberalización económica sólo es posible si existen “políticas de compensación doméstica” amplias (Katzenstein, 1985). Geoffrey Garret ha denominado a este enfoque la perspectiva del “liberalismo incrustado” (*embedded liberalism*) (Garret, 1998: 796), por la influencia que la idea polanyiana del

---

<sup>39</sup> Esta clasificación no se corresponde de forma exacta con ninguna de las clasificaciones existentes, pero podríamos decir que se nutre de las propuestas de Iversen (2001), del que tomo los apelativos de visión ‘optimista’ y ‘pesimista’, Palier y Sykes (2001), Hay (2001) y Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser (2005). Por otro lado, conviene subrayar que ésta es una clasificación de tipos ideales; por ello, resulta difícil clasificar a algunos autores, que se situarían más bien en la frontera entre dos tipos de interpretaciones. De ahí que algunos autores puedan aparecer referenciados en más de una categoría.

<sup>40</sup> Recientemente, algún autor ha considerado que la globalización económica puede tener efectos curvilíneos, esto es, que empujaría a los Estados del Bienestar menos desarrollados a incrementar algunos de sus programas y, por el contrario, tendría un efecto a la baja en los Estados del Bienestar maduros (Hicks, 1999; Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005).

*necesario* “doble movimiento”<sup>41</sup> de la sociedad tiene en su argumentación. No obstante, no es cierto que la relación entre políticas de compensación y liberalización económica sea *necesaria* o automática à la Polanyi, al menos no lo es para algunos autores. Cameron explicita que esa relación aparece mediada por una serie de circunstancias y por la movilización de ciertos actores políticos:

Uno de los atributos estructurales que caracterizan frecuentemente a las pequeñas economías abiertas es un alto nivel de concentración industrial –esto es, una inusualmente amplia participación de la producción y el empleo en unas pocas grandes empresas. (...) Los altos niveles de concentración industrial parecen facilitar, a su vez, la formación de asociaciones de empresarios y confederaciones obreras en las que participan una parte relativamente amplia de todas las empresas y empleados. Y la fuerza de trabajo en estas economías tiende a estar algo menos diferenciada en términos de ocupación y niveles de capacitación y, por consiguiente, menos fragmentada. La existencia de una fuerza de trabajo relativamente homogénea y concentrada en grandes empresas y en un pequeño número de sectores no competitivos facilita el crecimiento de la organización sindical. La existencia de un nivel relativamente alto de sindicación es, a su vez, un importante prerrequisito para apoyo a gobiernos de izquierdas, ya que los trabajadores sindicados constituyen el núcleo de la base electoral de la mayoría de partidos socialdemócratas o laboristas (...). Por lo tanto, (...), la apertura de la economía contribuye a la expansión de la economía pública por facilitar el desarrollo de la infraestructura social sobre la que se sostiene el apoyo electoral de los partidos socialdemócratas y laboristas (Cameron, 1978: 1256-57).

Pese a que la “teoría de la compensación” se forja en los años setenta y ochenta con el fin de dar cuenta del desarrollo de los Estados de Bienestar de posguerra, su tesis fundamental –que liberalización económica y desarrollo de la política social son fenómenos concomitantes- ha sido aplicada al contexto de la globalización y es defendida en la actualidad por algunos autores (Garrett, 1998; Swank, 1998; Rieger y Leibfried, 2003). No obs-

---

<sup>41</sup> En *La gran transformación*, Polanyi sostenía que el paso de una legislación liberal a una “colectivista” en las últimas décadas del s. XIX no fue sino el resultado de un *necesario* movimiento de “autoprotección de la sociedad” ante los embates destructivos del “mercado autorregulado” decimonónico. Si bien mencionaba a actores concretos, el autor húngaro no basaba aquel paso en sus actuaciones, sino que lo hacía depender más bien de una especie de concertación de intereses de toda la “sociedad”. (Para una descripción más detallada de este necesario “doble movimiento”, véase: Polanyi, 1989: Cap. 6 y 11).

tante, las conclusiones de estos autores parecen derivarse en mayor medida del terreno de lo normativo –qué debería ser, qué cabría esperar del futuro- que del terreno de la evidencia empírica<sup>42</sup>. Sirvan como botón de muestra los argumentos que Geoffrey Garret (1998) utiliza para descartar el enfoque ‘pesimista’ de la globalización:

Existen dos razones básicas por las que las presiones de la globalización sobre la elección de políticas públicas son más débiles de lo que la mayor parte de la retórica contemporánea sugiere. Primero, la integración de mercado no sólo ha aumentado las opciones de “salida” de los productores e inversores; también ha aumentado los sentimientos de inseguridad económica en amplios segmentos de la población. Esta situación ha reforzado los incentivos políticos de los gobiernos para usar los instrumentos de política pública del estado para mitigar las dislocaciones del mercado, redistribuyendo la riqueza y el riesgo. Segundo, pese a que existen costes relacionados con el gobiernos intervencionista (el estribillo familiar de los economistas clásicos sobre las distorsiones de los impuestos, el “efecto expulsión”, la rigideces regulatorias), numerosos programas gubernamentales generan beneficios económicos que resultan atractivos para las finanzas y la producción móviles (Garret, 1998: 788-789).

2) En segundo lugar, la interpretación ‘pesimista’ de la relación entre globalización económica y Estado del Bienestar es, sin duda, la más popular actualmente entre la clase política, los medios de comunicación y la opinión pública; sin embargo, aunque pueda resultar paradójico, no es la interpretación más extendida entre los científicos sociales. No obstante, un número reducido de autores defiende que la globalización económica ha inaugurado un inevitable periodo de crisis y reducción de los Estados del Bienestar de posguerra (Steinmo, 1994; Mishra, 1999; Huber y Stephens, 2001; Prior y Sykes, 2001; Strange, 2001; Korpi y Palme, 2003; Seeleib-Kaiser, 2008; Starke, 2008). Como han apuntado Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser (2005: 922-923), estos autores podrían dividirse, no obstante,

---

<sup>42</sup> Y es que, como han notado algunos de sus críticos, los autores ‘optimistas’ no sólo apoyan sus afirmaciones en indicadores engañosos -como la evolución del gasto social como porcentaje del PIB, que no nos diría nada de la reestructuración cualitativa del gasto- y en el estudio del periodo anterior a los recortes y reajustes de los años ochenta y noventa; sino que utilizan la evidencia empírica para falsar la hipótesis de la convergencia a la baja, pero no la hipótesis del efecto negativo de la globalización sobre los Estados de Bienestar (Clayton y Pontusson, 1998; Clarke, 2001; Hay, 2001; Korpi y Palme, 2003; Castles, 2007).



en dos niveles: los ‘alarmistas’, y los que podríamos llamar ‘moderados’<sup>43</sup>. Los autores ‘alarmistas’ (Steinmo, 1994; Jessop, 1996; Mishra, 1999; Strange, 2001) subrayan que la globalización económica ha modificado el equilibrio de poder entre los Estados y los mercados, vaciando a los primeros de buena parte de su autoridad. Más específicamente, entienden que la competitividad a escala global, la multinacionalización de la producción y la globalización de los mercados financieros compromete la autonomía política de los estados-nación, que no tendrían más elección que sacrificar sus costosos programas del bienestar en aras de la competencia, la eficiencia económica y la creación de empleo. Sven Steinmo ha resumido el mecanismo por el que la globalización forzaría este sacrificio del siguiente modo:

La globalización ha aumentado dramáticamente la facilidad y disponibilidad de la opción de “salida” para aquellos con grandes rentas y recursos de capital. Temiendo la fuga de capital de sus países (e inversamente, deseando atraer a sus países capital móvil), los gobiernos se están viendo forzados a rediseñar sus sistemas fiscales –independientemente de las preferencias o deseos de la mayoría de los ciudadanos (Steinmo, 1994: 10).

Luego, para los autores ‘alarmistas’, el nuevo contexto económico mundial habría desprovisto a los gobiernos nacionales y a los actores políticos de su autonomía en materia de política monetaria y fiscal, y estaría favoreciendo un proceso de “desgobernanación” (Strange, 2001) y de “carrera a la baja” (*race-to-the-bottom*) hacia el modelo residual o liberal-anglosajón de Estado del Bienestar. Los diversos Estados del Bienestar postindustriales estarían dirigiéndose, pues, hacia ese modelo único que primaría la responsabilidad individual ante los riesgos sociales frente a la solidaridad nacional, la provisión de bienestar por parte del mercado y la familia frente a la provisión pública, y la activación y el crecimiento económico frente a la justicia y la redistribución sociales. En palabras de Jessop, se trataría de la conversión del tradicional “Estado del Bienestar keynesiano” de posguerra en un “régimen de *workfare* schumpeteriano post-fordista” (Jessop, 1996), esto es, en un régimen ya no desmercantilizador de la fuerza de trabajo, sino más bien implicado en políticas remercantilizado-

---

<sup>43</sup> Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser (2005) no les dan estos nombres. Tomo el calificativo de ‘alarmistas’ –de evidente connotación negativa– de Scharpf (2002). Lo reproduzco porque da buena cuenta del descrédito académico del que gozan este tipo de análisis.

ras y creadoras de empleo a toda costa<sup>44</sup>. El enfoque ‘alarmista’ de la relación entre globalización económica y Estado del Bienestar ha sido desacreditado por la mayoría de estudiosos de Estado del Bienestar y se sitúa, sin duda, en la periferia del *establishment* académico. Según Brady, Beckfield, Seeleib-Kaiser, el problema principal de la interpretación “alarmista” es que “ha sido vaga en cuanto a los mecanismos causales, aludiendo sólo a la creciente internacionalización de la economía, con pocas medidas concretas de la globalización” (Brady, Beckfield, Seeleib-Kaiser, 2005: 923).

No obstante, dentro de esta interpretación ‘pesimista’ del impacto de la globalización económica sobre los Estados del Bienestar, podríamos situar también a un grupo de autores ‘moderados’ que, si bien rechaza la tesis ‘alarmista’ de la convergencia, sostiene que la globalización económica ejerce efectivamente una presión a la baja sobre los Estados del Bienestar (Clayton y Pontusson, 1998; Adelantado y Gomà, 2000; Bonoli, George y Taylor-Gooby, 2000; Hay, 2001; Huber y Stephens, 2001; Korpi y Palme, 2003; Castles, 2007; Seeleib-Kaiser, 2008; Starke, 2008). Como han subrayado Clayton y Pontusson, “la cuestión de si la movilidad del capital ejerce presión a la baja sobre los Estados del Bienestar no debería confundirse con la cuestión de si la movilidad del capital produce convergencia entre los Estados del Bienestar. La evidencia presentada por Garrett y Swank [representantes de la interpretación ‘optimista’ de la relación globalización-Estado del Bienestar] se refiere principalmente a la segunda cuestión” (1998: 99). Esto es, los autores ‘optimistas’ han demostrado que los diversos Estados del Bienestar no han convergido en un modelo único de Estado del Bienestar mínimo y de ahí han colegido que la globalización económica no tiene efectos negativos sobre los Estados del Bienestar. No obstante, “la ausencia de convergencia no demuestra la ausencia de efecto” (Schwartz, 2001: 23). Para los autores ‘pesimistas moderados’, pues, la globalización económica socava los fundamentos de

---

<sup>44</sup> El Estado del Bienestar keynesiano también estaba preocupado por el empleo, pero desde una perspectiva de todo punto diversa: su objetivo era asegurar el “pleno empleo de buen empleo” (Prieto, 2002), un objetivo que perseguía a través de políticas de gestión de la demanda –como el fomento del empleo público. El *workfare* schumpeteriano, por el contrario, promueve la creación de empleo interviniendo por el lado de la oferta, esto es, fomentando la iniciativa privada empresarial, la innovación tecnológica, la flexibilización de los mercados de trabajo, el incremento de la competitividad, etc.

los Estados del Bienestar generosos: por un lado, erosiona el equilibrio de poder entre capital, trabajo y gobiernos propio de la Época Dorada del capitalismo del bienestar, a favor del primero; por otro lado, y consecuentemente, mina la capacidad de los gobiernos para diseñar políticas monetarias y fiscales expansivas, dirigidas a asegurar “el pleno empleo de buen empleo” (Prieto, 2002) y la redistribución. Al restringir las opciones político-económicas de los gobiernos, la globalización económica contribuye al aumento del desempleo, que se transforma en un rasgo estructural de los mercados de trabajo postindustriales y en una presión constante para los presupuestos gubernamentales. De este modo, la institucionalización de altas tasas de desempleo se convierte en una parte fundamental del proceso de reducción de los Estados de Bienestar contemporáneos (Clayton y Pontusson, 1998; Huber y Stephens, 2001; Korpi y Palme, 2003). Para estos autores, la literatura dominante del bienestar, defensora de la continuidad y persistencia de los Estados del Bienestar, ha minusvalorado la importancia analítica del desempleo. De hecho, algunos de entre ellos han propuesto relativizar el concepto de “recorte”, para tomar en consideración no sólo los recortes de gasto, sino también las fluctuaciones en la demanda, esto es, el crecimiento de las necesidades sociales en relación con el gasto social (Clayton y Pontusson, 1998; Hay, 2001<sup>45</sup>). No obstante lo anterior, y a diferencia de los autores ‘alarmistas’, estos autores no consideran que se pueda hablar de un proceso generalizado y sistemático de recortes, sino más bien de un proceso de reestructuración a la baja, mediado por las instituciones y los actores políticos nacionales. Empero, subrayan que algunos Estados –como EEUU, Reino Unido, Nueva Zelanda- sí han sufrido recortes significativos en sus programas de bienestar y, por ello, invitan a la cautela.

3) En tercer lugar, el enfoque ‘continuista’ juzga que la globalización no sólo tiene un impacto limitado en los Estados del Bienestar, sino que éste aparece mediado y necesariamente matizado por las instituciones y actores políticos nacionales (Levy, 1999; Esping-Andersen, 2000; Bonoli, 2001; Guillén y Álvarez, 2001; Pierson, 2001a; Rhodes, 2001; Scharpf,

---

<sup>45</sup> Hay no sostiene que la globalización económica *per se* automática y directamente fuerce los recortes, más bien se pregunta si no será más bien la globalización una “coartada conveniente, ofrecida como una racionalización *post hoc* de una reducción secular ya en marcha y precipitada por factores más inmediatos y provincianos” (2001: 47).

2002; Rodríguez Cabrero, 2004; Ferrera, 2007; Del Pino, 2009; Moreno, 2009a). Es más, algunos de estos autores han subrayado que los retos a los que se enfrentan actualmente los Estados del Bienestar tienen mucho más que ver con los cambios domésticos o endógenos que han sufrido las economías capitalistas avanzadas en las últimas décadas —el envejecimiento de la población, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, la desindustrialización, etc.— que con el impacto de la globalización económica (Pierson, 2001; Bonoli, 2005; Moreno, 2009); si bien se reconoce que en ausencia de estas nuevas presiones internacionales sería mucho más fácil lidiar con estos retos endógenos (Scharpf, 2002). En cualquier caso, los autores ‘continuistas’ sostienen que no hay evidencia empírica que demuestre que la globalización o las presiones endógenas estén provocando un proceso de recorte generalizado en los programas del bienestar, esto es, niegan la tesis de la globalización, ya sea en su versión clásica positiva o en su versión popular negativa. Es más, señalan que los datos parecen decir más bien lo contrario: si se atiende a la evolución del gasto social como porcentaje del PIB de los países de la OCDE durante el periodo globalizador, se observa que éste no ha dejado de crecer en las últimas tres décadas<sup>46</sup>. La explicación de esta continuidad o resistencia de los programas de bienestar residiría, para estos autores, en la legitimidad social de que gozan estos programas y en su arraigo burocrático-institucional. En suma, según el enfoque ‘continuista’, las presiones exógenas y, principalmente, endógenas no han desencadenado el desmantelamiento de los Estados del Bienestar, sino más bien su reajuste o reestructuración a las actuales condiciones de “austeridad permanente” (Pierson, 1998)<sup>47</sup>.

Antes de seguir adelante, merece la pena subrayar que los tres enfoques sobre el impacto de la globalización, por diversos que puedan

---

<sup>46</sup> Como ya he subrayado en otro lugar, la validez de este indicador como prueba de la estabilidad de los EB postindustriales ha sido puesto en duda por autores como Clayton y Pontusson (1998), Korpi y Palme (2003), etc. (véase nota al pie 42).

<sup>47</sup> El significado del concepto austeridad utilizado por Pierson y otros autores institucionalistas (Bonoli, 2005) para dar cuenta del contexto económico al que se enfrentaban los EB postindustriales durante las décadas de los noventa y los dos mil palidece en la actualidad, a la luz de la disciplina monetaria y fiscal promovida por la Unión Europea y las crueles medidas de austeridad introducidas en muchos países europeos en los últimos tres años. Los acontecimientos recientes, pues, nos ofrecen una perspectiva privilegiada para repensar no sólo el concepto de austeridad, sino algunas de las debilidades de las teorías del cambio en los EB más populares.

resultar, comparten en términos generales ciertos presupuestos teóricos que es necesario explicitar y abordar de forma crítica (Jessop, 1999; Sykes, Palier, Prior, 2001; Clarke, 2001; Hay, 2001; Rieger y Leibfried, 2003; Beyeler, 2004). Los tres enfoques parecen caracterizar la globalización como un proceso distintivo de integración económica, como una nueva condición externa, una fuerza exógena a la que las economías nacionales postindustriales habrían de adaptarse introduciendo un determinado tipo de reformas, sean éstas recortes o reajustes. Esta visión del vínculo entre globalización y Estado del Bienestar, tan popular asimismo en los discursos político y mediático hoy en día, resulta, no obstante, simplificadora. Como han demostrado diversos estudios empíricos,

la globalización no es una fuerza exógena monolítica que tiene un impacto directo e igual sobre los estados-nación, sino que es más bien un complejo entramado de procesos ideológicos y prácticos que los gobiernos nacionales interiorizan y sobre los que actúan (Prior y Sykes, 2001: 197).

Esto es, por un lado, la globalización no es un nuevo ambiente internacional ni una nueva condición o estado de cosas al que los estados-nación deban adaptarse directa y automáticamente; más bien, es un proceso bidireccional, recíproco, resultado igualmente de la acción de los gobiernos nacionales a escala doméstica y a escala internacional. Por otro lado, la globalización no es un proceso monolítico, sino que es un compendio de procesos multifacéticos: económicos, pero igualmente políticos e ideológicos. Como nos advierte Clarke, los científicos sociales

necesitamos poder insistir en que ninguna de estas dinámicas, presiones y cambios es “puramente económica”. No pueden ser pensadas como ocurriendo fuera de la geografía (...) No pueden ser pensadas como fuerzas económicas abstractas. Más bien, están encarnadas en organizaciones (sean éstas sedes de compañías, el Banco Mundial o la Unión Europea). Se expresan en los saberes institucionalizados de los discursos expertos, populares y políticos. Esos discursos –y las organizaciones a través de los que se dicen– articulan visiones sobre la naturaleza de los órdenes sociales deseables, así como sobre los regímenes económicos deseables (Clarke, 2001: 36).

Así pues, nos equivocáramos si evaluáramos la influencia de la globalización en términos de las presiones de carácter puramente económicas que impone sobre los estados-nación. Necesitamos evaluar, del mismo modo, la influencia ideológica que los diagnósticos y recetas de las organizacio-

nes internacionales -como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) o incluso la Unión Europea- ejercen sobre los actores nacionales (Beyeler, 2004). Podría ocurrir que el verdadero impacto de la globalización no residiera tanto en la perturbación de los indicadores macroeconómicos de un determinado país, sino en la difusión y legitimidad de los diagnósticos y soluciones para enfrentar la globalización propuestos por este tipo de organizaciones, diagnósticos y soluciones que proporcionarían a los gobiernos nacionales la justificación ideológica necesaria para realizar cambios determinados por cuestiones domésticas que, de otro modo, temerían realizar (Leibfried y Pierson, 1995; Moreno, 2000; Palier y Sykes, 2001; Beyeler, 2004; Guillén y Álvarez, 2004b; Rodríguez Cabrero, 2004).

En resumen, la comprensión unilineal y economicista-tecnicista de la relación entre globalización y Estados del Bienestar que exhiben la mayor parte de estudios -así como la gran mayoría de actores políticos y medios de comunicación- es engañosa. Una prueba de ello es que las diversas dimensiones de la globalización, incluso la dimensión económica, no afectan por igual, ni se presentan del mismo modo en los diversos países. Bien al contrario, es preciso recordar que “las diferentes dimensiones de la globalización crean diferentes ‘puntos de presión’ en los diferentes Estados del Bienestar, de acuerdo con sus rasgos institucionales específicos” (Palier y Sykes, 2001: 10). En el presente trabajo, partiré de estas precauciones para entender y poner a prueba la tesis de la globalización en su concepción más amplia y multifacética.

### *1.2. El impacto de la Unión Europea*

Mientras la relación entre globalización y Estado del Bienestar se convierte en una problemática central en los estudios comparados del bienestar ya desde finales de los años setenta, los procesos de integración económica regionales -como la integración europea- no han conseguido atraer demasiada atención de los estudiosos de los Estados del Bienestar. Como ha subrayado Jason Beckfield, la asimetría de investigaciones dedicadas a una y otra problemática resulta especialmente chocante para el caso europeo, cuyas “economías nacionales están mucho más europeizadas que globalizadas” (Beckfield, 2008: 3). Según Leibfried y Pierson, tal euro-

peización de los diversos Estados del Bienestar europeos ha sido impulsada a través de tres tipos de procesos de reforma: los procesos “positivos”, los “negativos” y los “indirectos” (Leibfried y Pierson, 1995: 44). Los procesos “positivos” de reforma, esto es, la producción activa de legislación social europea “dura” o más vinculante, como las directivas, ha sido tradicionalmente limitada, porque durante muchos años ha requerido unanimidad. No obstante, el Acta Única Europea (1986) y el Protocolo sobre política social anexo al Tratado de Maastricht (1992) abrieron una ventana de oportunidad para este tipo de medidas positivas, al ampliar las cuestiones sociales para las que se permitía legislar con una mayoría cualificada en el Consejo. Los procesos “negativos” de reforma, por el contrario, no vienen motivados por una determinada norma aprobada por el Consejo, sino que resultan de los fallos del Tribunal de Justicia Europeo en relación a la interpretación de la normativa europea, fallos que han sido numerosos y tienen fuerza legal para los Estados miembros. Por último, Leibfried y Pierson llaman procesos “indirectos” de reforma a aquéllos que se derivan del proceso de integración económica y monetaria, que impondría ciertas limitaciones al margen de maniobra de los gobiernos nacionales en el terreno de la política social. No obstante, existen otro tipo de procesos “indirectos” de reforma que es necesario tener en cuenta, como los procesos llamados de “europeización cognitiva” (Guillén y Álvarez, 2004a), que se derivarían del hecho de recibir Fondos Estructurales y de Cohesión y de la legislación “blanda” europea, como las Recomendaciones, los Libros Blancos o el Método Abierto de Cooperación (MAC).

Pese a todo, lo cierto es que existen pocas investigaciones empíricas que aborden explícita y específicamente el impacto que estos tres tipos de procesos europeizadores han tenido en los diversos Estados del Bienestar europeos (Beckfield, 2008); las interpretaciones que se encuentran sobre el impacto de la integración europea son, más bien, derivaciones o matizaciones de las tesis de la globalización. Por esta razón, aparecen habitualmente de forma oblicua y son generalmente poco sólidas. No obstante, resulta posible discernir dos tipos de interpretaciones sobre el impacto de la Unión Europea en los programas del bienestar de los Estados miembros: las interpretaciones ‘pesimistas’ y las interpretaciones

‘continuistas’, por utilizar la misma terminología que hemos utilizado previamente<sup>48</sup>.

1) Las interpretaciones ‘pesimistas’ del impacto de la Unión Europea son una versión de las tesis ‘pesimistas’ de la globalización: la situación de los Estados miembros europeos, obligados a ceñirse a los estrictos criterios de convergencia establecidos por el Tratado de Maastricht – equilibrio presupuestario, contención del déficit, la deuda pública y la inflación- y a adoptar políticas orientadas al mercado, no constituiría más que el caso paradigmático de la pérdida de autonomía en el terreno de la política social que sufren los gobiernos nacionales en el contexto de una economía de competencia global (Teague, 1998; Adelantado y Gomà, 2000; Bonoli, George y Taylor-Gooby, 2000; Clarke, 2001; Huber y Stephens, 2001; Palier y Sykes, 2001; Jessop, 2004; Rodríguez Cabrero, 2004; Taylor-Gooby, 2004a; Papadopoulos, 2005; Beckfield, 2008). Estas interpretaciones del impacto de la Unión Europea ponen el énfasis en los efectos negativos de los procesos “indirectos” de reforma de la política social que impulsa la Unión Europea. Esto es, se considera que la fuente de presión a la baja en la política social de los Estados miembros no procedería tanto de los objetivos de la legislación social europea, como de los objetivos, requisitos y condiciones de la política económica y monetaria europea. En términos generales, estas interpretaciones ‘pesimistas’ evalúan los recortes generalizados en la financiación y en los requisitos de acceso a la mayoría de programas de bienestar (prestación por desempleo, pensiones, sanidad, etc.) como la consecuencia intencionada de un proceso de “activación” (Serrano y Magnusson, 2007; Moreno y Serrano, 2009; Timo Weishaupt, 2011) o “remercantilización”<sup>49</sup> de la fuerza de trabajo

---

<sup>48</sup> Como se puede observar, los tres enfoques identificados para el caso de la globalización se reducen a dos. No se encuentran interpretaciones ‘optimistas’ del impacto de la Unión Europea al estilo de la “teoría de la compensación”. Las visiones más positivas de ese impacto son las ‘continuistas’. Por otro lado, cabe subrayar que, para el caso de la UE, no hago diferenciaciones entre ‘pesimistas alarmistas’ y ‘pesimistas moderados’. El principal motivo es que no existe un cuerpo de estudio desarrollado que permita establecer estas distinciones. En cualquier caso, podríamos decir que la interpretación ‘pesimista’ de la UE es fundamentalmente una interpretación ‘moderada’, ya que el impacto negativo de la UE aparece siempre matizado por la importancia que se le concede a las tradiciones institucionales nacionales (véase, por ejemplo: Leibfried y Pierson, 1995; Bonoli, George y Taylor-Gooby, 2000; Huber y Stephens, 2001; Taylor-Gooby, 2004; Beckfield, 2008).

<sup>49</sup> “Remercantilización” hace referencia al proceso inverso al de “desmercantilización”, que habría marcado el desarrollo de los Estados de Bienestar de posguerra.



auspiciado por la Unión Europea (Bonoli, Georges, Taylor-Gooby, 2000; Adelantado y Gomà, 2000; Rodríguez Cabrero, 2004; Papadopoulos, 2005; Seeleib-Kaiser, 2008). Esto no significa que los autores ‘pesimistas’ defiendan la tesis de la convergencia general a la baja, pues reconocen que el impacto de la integración económica europea es amortiguado por los Estados del Bienestar más fuertes y filtrado de diversas formas por las distintas estructuras político-institucionales de los Estados del Bienestar europeos. Es más, subrayan que el proceso de “activación” o “remercantilización” puede incluso traer consigo la expansión de algunos sectores de política social. Como ha apuntado Seeleib-Kaiser,

el proceso de remercantilización no se limita a la reducción de la intervención estatal; además, puede entrañar nuevos programas sociales. Por ejemplo, para aumentar la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores (de bajos salarios) y/o receptores de programas de bienestar, el proceso de remercantilización puede también conllevar la puesta en marcha de nuevos instrumentos, como incentivos fiscales y esquemas de activación o workfare (Seeleib-Kaiser, 2008: 4).

Sin embargo, este grupo de autores no considera que la expansión de algunas nuevas áreas de política social pueda contrarrestar las presiones restrictivas generalizadas sobre los programas de bienestar que está imponiendo la política económica europea.

2) No obstante, los autores que he llamado ‘continuistas’ (Levy, 1999; Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2000; Esping-Andersen *et al.*, 2002; Ferrera y Hemerijck, 2003; Guillén y Álvarez, 2004a) han criticado la interpretación anterior por “adoptar una perspectiva más bien sesgada y restrictiva, que interpreta el cambio fundamentalmente en términos negativos (...), asumiendo un tipo de trayectoria de evolución lineal” (Ferrera y Hemerijck, 2003: 89). Frente a esa visión, estos autores han evaluado las reformas impulsadas por la Unión Europea en términos de “reasignación

---

Si la “desmercantilización” mide el grado en que los Estados del Bienestar permiten a los trabajadores “mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen, 1993: 60), la “remercantilización” mediría el grado en que los Estados intensifican el vínculo entre bienestar y participación laboral. Como ha subrayado Theo Papadopoulos, esta “remercantilización” no se restringe a los recortes en los tradicionales programas de bienestar “desmercantilizadores”, sino que afecta también a los trabajadores empleados *dentro* del mercado de trabajo –a través de una legislación que sanciona la intensificación de los procesos de trabajo, la reducción de la protección de los contratos, la ‘flexibilización’ de los horarios de trabajo, etc. (2005: 7).

de papeles” (*recasting*) (Ferrera y Rhodes, 2000), de “reestructuración” (Pierson, 2001), de “re-calibración” (*recalibration*) (Ferrera y Hemerijck, 2003) o de “racionalización” (Guillén y Álvarez, 2004a; Guillén y Petmesidou, 2008). La idea central que se esconde tras estas metáforas –en absoluto “neutras”, como sostienen Ferrera y Hemerijck (2003)– es que la integración europea no promueve intencionalmente ningún proceso común de signo identificable, sino que únicamente impone un escenario de austeridad que exige a los gobiernos nacionales una reordenación más eficiente de los recursos entre los diversos sectores de política social y entre los diversos tipos de beneficiarios. O, dicho de otro modo, la integración europea empuja a los gobiernos nacionales a encontrar recetas de reforma de política social que aúnan los objetivos de eficiencia económica y equidad social, recetas que de algún modo convierten el “vicio en virtud” (Levy, 1999). Empero, cualquier reordenación está profundamente marcada, subrayan estos autores, por las diversas trayectorias históricas de consolidación institucional (*path dependence*), por lo que se enfatiza la continuidad y se descarta la posibilidad de introducir cambios radicales en los Estados del Bienestar europeos<sup>50</sup>.

En suma, la primera de las interpretaciones sobre la influencia de la integración europea en los Estados del Bienestar miembros es una versión de las tesis negativas sobre el impacto de la globalización: el caso de los gobiernos europeos, obligados a ceñirse a los estrictos criterios de convergencia establecidos en Maastricht, no sería más que el caso extremo de la pérdida de autonomía que sufren los gobiernos nacionales en una economía de competencia global. Sin embargo, el segundo tipo de interpretaciones sostiene que la integración europea ha impulsado una reestructuración de los diversos sectores de política social que no debe leerse únicamente en términos regresivos, sino más bien en términos de modernización y reequilibrio de los programas sociales a las nuevas necesidades sociales.

---

<sup>50</sup> Como subrayaba en la nota al pie 47, la respuesta político-económica de la UE y los países miembros a la grave recesión económica que golpea al continente, y especialmente a España y los países del sur, parece poner en duda los argumentos sobre la resistencia y continuidad de los EB que defendían los autores mencionados en el cuerpo del texto.

## 2. LOS NUEVOS RIESGOS SOCIALES

La formación y evolución histórica de los Estados del Bienestar está asociada a un objetivo fundamental: la protección de la población frente a determinadas contingencias o riesgos sociales. No obstante, a lo largo del tiempo y en los distintos países, los Estados del Bienestar han adoptado diversas estrategias para alcanzar ese objetivo, en función del *quién* (sujetos), el *qué* (tipos de riesgos) y el *cómo* (fórmulas) de la protección. Durante la llamada “Época Dorada” del capitalismo del bienestar (1945-1975), los Estados del Bienestar se expandieron y consolidaron para dar respuesta a una determinada estructura de riesgos sociales. Esa estructura estaba configurada por varios rasgos: en primer lugar, la cuestión obrera estaba en la base tanto de los nuevos sistemas de seguridad social y servicios públicos, como de la fuerza de las organizaciones obreras en la competición electoral y en los modernos sistemas de relaciones industriales (Esping-Andersen, 1993; Castel, 1997); en segundo lugar, los hogares se caracterizaban por la estabilidad familiar y el predominio del modelo de familia *male breadwinner*, compuesto por un varón sustentador y una mujer ama de casa, dedicada al cuidado de hijos y otros dependientes<sup>51</sup>, y la política social tendía a reforzar esta pauta familiar (Pateman, 1988; Fraser, 1989; Lewis, 1992); en tercer lugar, los Estados del Bienestar estaban comprometidos con una política keynesiana de “pleno empleo de buen empleo” (Prieto, 2002), esto es, con un tipo de empleo bien remunerado, regulado y protegido, gracias al poder sindical, un pleno empleo que no sólo ofrecía a los trabajadores trayectorias vitales estables y ordenadas, sino que aseguraba la financiación de los programas de bienestar, a la vez que redundaba en el incremento de la demanda agregada y, así, en el crecimiento económico sostenido (Esping-Andersen, 2000); por último, el pleno empleo, el crecimiento económico sostenido y la consolidación de los modernos sistemas de educación masiva redundaban en la promoción de las oportunidades vitales, reduciendo los riesgos asociados al origen de clase (Esping-Andersen, 2000).

---

<sup>51</sup> Este modelo tradicional de organización de los cuidados es, evidentemente, un tipo ideal; en realidad, no funcionaba para algunos sectores sociales (muchas familias de clase obrera) y funcionaba, además, de forma diversa en los distintos contextos nacionales.

De este modo, la protección social de la época dorada estaba dirigida fundamentalmente a los varones sustentadores, ellos eran el *quién* de la protección. Como ha subrayado Giuliano Bonoli, “la estabilidad familiar y el hecho de que los hogares biparentales fueran virtualmente la regla significaba que asegurando una fuente de ingresos al varón sustentador, el Estado del Bienestar era capaz de alcanzar virtualmente a toda la sociedad y, como resultado, de mantener los altos niveles de cohesión social típicos de ese periodo” (Bonoli, 2005: 432). Pero si el *quién* de la protección social de posguerra era el varón sustentador, el *qué* de la protección, esto es, los riesgos sociales cubiertos, estaban asociados a su posible pérdida de capacidad para ganar dinero<sup>52</sup>, fuera por familia numerosa, por accidente, enfermedad, desempleo, vejez o muerte<sup>53</sup>. Por último, el *cómo* de la protección consistía fundamentalmente en prestaciones económicas, si bien el acceso a ellas variaba según los diversos Estados del Bienestar, que ofrecían fórmulas asistencialistas, universalistas o corporatistas o, de otro modo, fórmulas más o menos desmercantilizadoras (Esping-Andersen, 1993; Esping-Andersen, 2000).

Los Estados del Bienestar actuales se enfrentan, sin embargo, con una estructura de riesgos diversa, asociada a las transformaciones demográficas y socioeconómicas que han sufrido nuestras sociedades en las últimas décadas (Adelantado y Gomà, 2000; Moreno, 2000; Pierson, 2001c; Taylor-Gooby, 2004b; Salido y Arriba, 2006). Sin duda, la transformación fundamental, aquélla que ha traído consigo las mayores presiones sobre los arreglos institucionales de los Estados de Bienestar de posguerra, ha sido la transformación de los hogares, que se ha concretado en el masivo aumento del empleo femenino, en el incremento de la inestabilidad familiar, en la extensión del modelo de familia de dos sustentadores, en el

---

<sup>52</sup> Como rezaba la Ordenanza del 4 de octubre de 1945 del *Journal Officiel* francés, la protección social generalizada quedaba garantizada por el sistema de seguridad social, destinado a “asegurar a los trabajadores y a sus familias contra los riesgos de toda clase capaces de reducir o suprimir sus aptitudes para ganar dinero” (cit. en Castel, 1997: 377). Igualmente en Reino Unido, el Informe Beveridge, proyecto de la Seguridad Social británica, sentenciaba: “Aquí se utiliza el término “seguridad social” para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente, proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida de sostén material debido a la muerte de otra persona” (Beveridge, 1989: 203).

<sup>53</sup> Sólo en este caso, la mujer se convertía en el *quién* de la protección, en el sujeto de derecho, si bien de un derecho derivado: la pensión de viudedad.

incremento de los hogares monoparentales y unipersonales, y en la caída de las tasas de fecundidad. Esta transformación multifacética de los hogares ha supuesto el colapso del modelo de familia de varón sustentador: el que fuera “el gran mecanismo de conciliación de las sociedades industriales democráticas”, esto es, la rígida división sexual del trabajo remunerado y de cuidados, ha entrado en crisis (Saraceno, 2006: 31). Las mujeres han accedido al mercado de trabajo y con ellas se han hecho visibles las necesidades, tiempos y tareas de cuidados a las que antes se consagraban de forma gratuita y exclusiva entre los muros del hogar, y que ahora entran en conflicto con los imperativos y tiempos de unos mercados de trabajo masculinizados, y con unos programas de bienestar dirigidos a un tipo de organización familiar ya obsoleto. De este modo, la reorganización social de los cuidados se ha convertido en un reto fundamental para las sociedades postindustriales.

En segundo lugar, la estructura de riesgos de nuestras sociedades avanzadas se ha visto modificada, asimismo, por las transformaciones del mundo del empleo, principalmente por el desempleo masivo<sup>54</sup> y la terciarización del empleo. Los Estados del Bienestar de posguerra consiguieron mantener el pleno empleo, gracias a la escasa oferta de mano de obra de la época, derivada de la centralidad del modelo de familia *male breadwinner* y de las bajas tasas de fecundidad de las décadas de 1930 y 1940. No obstante, los actuales Estados del Bienestar han de hacer frente a una oferta de mano de obra ampliada, por la incorporación al mundo del empleo tanto de las mujeres, como de las cohortes del *baby boom* de las décadas de 1950 y 1960, y de la creciente mano de obra migrante (Esping-Andersen, 2000: 43; Huber y Stephens, 2001: 233). En consecuencia, el pleno empleo se ha convertido en un objetivo problemático. Por otro lado, la nueva división internacional del trabajo y la transición de un empleo industrial a un empleo masivo en el sector servicios han traído consigo una ralentización del crecimiento de la productividad y del crecimiento económico y, asociada a ellas, una menor creación de empleo en las sociedades occidentales. Este mecanismo ha sido descrito de forma más detallada del modo siguiente: a diferencia de la industria, el sector servicios se presta difícilmente a procesos de estandarización y automatización, ya que suele ser el propio trabajo lo que se consume -piénsese en la educación o la sa-

---

<sup>54</sup> Aunque el desempleo ya era un “viejo riesgo social”, como han señalado Huber y Stephens (2006).

nidad-, de ahí que este sector ofrezca poco margen para el aumento de la productividad y, paralelamente, para el aumento de los salarios; no obstante, el crecimiento de los salarios de la dinámica industria presiona el crecimiento de los salarios del sector servicios, lo que genera un aumento de los costes de los servicios de los Estados del Bienestar y, a su vez, un aumento de la presión fiscal, con graves consecuencias para el crecimiento económico y la creación de empleo (Baumol, 1967; Pierson, 1998; Esping-Andersen, 2000). En suma, según los principales estudiosos del Estado del Bienestar, el “mal de coste” de los servicios en unas economías eminentemente de servicios habría enfrentado a los gobiernos a un “trilema” clave entre tres objetivos a menudo en conflicto: la creación de empleo, la igualdad salarial y la contención presupuestaria (Iversen y Wren, 1998).

Por último, una transformación demográfica fundamental ha trastocado la estructura de riesgos de las sociedades postindustriales: el envejecimiento de la población. Las sociedades de posguerra ya experimentaron un aumento significativo de su población mayor de 65 años, sin embargo, ese aumento fue acompañado de una explosión de la fecundidad. En la actualidad, por el contrario, el alargamiento de la esperanza de vida se produce en un escenario de tasas de fecundidad permanentemente bajas. De esta forma, la población mayor de 65 años respecto al conjunto de la población ha aumentado considerablemente en las últimas tres décadas. El envejecimiento de la población desafía los arreglos institucionales de los Estados del Bienestar de posguerra: en primer lugar, pone en peligro la viabilidad de los sistemas de pensiones, basados generalmente en sistemas de reparto; en segundo lugar, multiplica las necesidades a las que el sistema de salud debe hacer frente y, así, el gasto en este sector; en tercer lugar, multiplica también las necesidades de cuidados, que difícilmente pueden ser satisfechas en la actualidad por las mujeres trabajadoras.

En suma, los Estados del Bienestar postindustriales se enfrentan con una nueva estructura de riesgos sociales, en la que los riesgos parecen haberse desplazado de los varones sustentadores a las mujeres sustentadoras, y de la vejez hacia la primera fase de la edad adulta (Esping-Andersen, 2000; Bonoli, 2005). De este modo, las mujeres sustentadoras y los jóvenes conformarían, en la actualidad, el *quién* fundamental de la protección social. El *qué* de la protección, esto es, los nuevos riesgos so-

ciales que necesitan ser cubiertos, no aparecerían ya asociados únicamente a la pérdida de capacidad para ganar dinero, sino más bien a la pérdida de capacidad para compatibilizar la participación laboral con las necesidades de cuidados, y a la carencia de una cualificación adecuada y/o de una trayectoria laboral continua y ascendente. Más concretamente, se considera que los nuevos riesgos sociales están asociados a las siguientes situaciones: la conciliación de la vida laboral y familiar, la monoparentalidad, los cuidados de los familiares ancianos, la posesión de una baja cualificación o de una formación ya obsoleta, y la cobertura insuficiente de la seguridad social (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005; Moreno, 2009). Por su parte, el *cómo* de la protección social parece estar desplazándose, a su vez, de las prestaciones monetarias a los servicios sociales (Esping-Andersen, 2000). No obstante, es menester subrayar que, pese a las transformaciones de las últimas décadas, el diseño de los actuales Estados del Bienestar mantiene aún una clara inclinación hacia la cobertura los viejos riesgos sociales. El reajuste a la estructura de riesgos postindustrial está todavía en curso.

### **3. LOS RECURSOS DE PODER DE LAS IZQUIERDAS**

La teoría de los recursos de poder<sup>55</sup> no es un enfoque novedoso, fue desarrollado durante los años setenta y ochenta para dar cuenta del origen, expansión y consolidación de los Estados de Bienestar (Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985; Esping-Andersen y Korpi, 1991; Esping-Andersen, 1993; Wennemo, 1998; Huber y Stephens, 2001). Frente a los estudios dominantes de la época, que presentaban el Estado del Bienestar como una institución creada desde arriba, necesaria, estable y funcional<sup>56</sup>, el enfoque de los recursos de poder evidenciaba su naturaleza disputada y eminentemente política. En la actualidad, la hipótesis fundamental de este enfoque -que la lucha democrática de clases es decisiva- sigue manteniendo su vigencia en el análisis de las transformaciones de

---

<sup>55</sup> También llamada la teoría de la “lucha política de clases”, el “modelo socialdemócrata” o el modelo de la “movilización de la clase obrera” (Olsen y O'Connor, 1998).

<sup>56</sup> Ya fuera para la lógica del industrialismo (Flora y Heidenheimer, 1981; Heclo, 1981) o para el desarrollo capitalista (Gough, 1982; Therborn, 1984; Offe, 1990).

los Estados del Bienestar postindustriales (Garrett y Lange, 1991; Mishra, 1993; Green-Pedersen y Haverland, 2002; Korpi y Palme, 2003).

Según la versión más clásica de la teoría de los recursos de poder (Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985), los procesos distributivos en las democracias capitalistas son el resultado de la distribución desigual de dos tipos básicos de recursos de poder<sup>57</sup>: el control sobre el capital y los medios de producción, y la capacidad organizativa de los asalariados. La distribución de estos dos recursos habría sufrido un giro fundamental durante el primer tercio del siglo XX: la conquista del sufragio universal y del derecho a la huelga habrían permitido que las clases obreras nacionales multiplicaran sus recursos de poder, esto es, su capacidad organizativa y su influencia política, e impulsaran los programas propios del Estado del Bienestar. Los teóricos de los recursos de poder medirían la capacidad organizativa y el grado de influencia política de la clase obrera a través de seis tipos de indicadores: el nivel de sindicación, el modelo organizativo del movimiento sindical (sindicatos industriales o de oficio; sindicatos unitarios o sindicatos divididos por ideología y/o religión; sindicatos centralizados o descentralizados<sup>58</sup>), el grado de cooperación entre los partidos de izquierdas y el movimiento sindical, el porcentaje de votos recabados por los partidos de izquierdas, el número de puestos del gabinete del gobierno ocupados por partidos de izquierdas, y el tiempo que esos partidos han tenido representación en el gobierno<sup>59</sup> (Stephens, 1979; Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2001). De este modo, como señalaba Walter Korpi en la pionera *The democratic class struggle*:

---

<sup>57</sup> Según Korpi, los recursos de poder son las “características que dotan a los actores -individuales o colectivos- con la habilidad de castigar o recompensar a otros actores” (1983: 15).

<sup>58</sup> Como señalara John Stephens, “el poder de creación de opinión y las capacidades para la acción política del movimiento obrero dependen del nivel de centralización de los recursos y de la toma de decisiones. La centralización también afecta al grado y al carácter de politización de los sindicatos. Es más probable que los movimientos sindicales centralizados tengan una perspectiva de clase amplia que una visión estrecha de grupo de interés. Es más probable que lleguen a estar y se mantengan comprometidos con la acción política. Y tienen los recursos para traducir esta orientación política izquierdista en acción” (1979: 142).

<sup>59</sup> Esta variable –que podría concebirse como una modalidad de la influencia del legado político-institucional- es considerada mucho más determinante que el número de votos o el nivel de sindicación, que medirían “las simpatías políticas más que el poder político efectivo” (Stephens, 1979: 91).



puede esperarse que los recursos de poder de la clase obrera sean mayores donde el movimiento obrero esté bien integrado y tenga un fuerte apoyo de los asalariados. Esto implica un alto nivel de sindicación en sindicatos industriales más que de oficio, estrecha coordinación entre los diferentes sindicatos en una confederación sindical fuerte, y una estrecha colaboración entre el movimiento sindical y el partido socialista, que sea claramente dominante en la izquierda y que tenga fuerte apoyo del electorado. Donde falta una o más de estas condiciones, se espera que los recursos de poder de la clase obrera sean menores (Korpi: 1983: 39).

Pero los recursos de poder de la clase obrera no se agotan en sus recursos propios, sino que dependen asimismo de la capacidad de las organizaciones obreras para tejer alianzas con otras fuerzas políticas, y de la fuerza y unión de la oposición política (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985; Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1998; Huber y Stephens, 2001). Como subrayan Evelyn Huber y John Stephens,

no sólo es importante la naturaleza de los partidos individuales, sino también la dinámica del sistema de partidos como un todo. Son importantes las coaliciones que pueden construir los proponentes de generosas políticas de bienestar, así como la naturaleza de la oposición. Las oposiciones fragmentadas dejan más espacio para la expansión del Estado del bienestar y son menos efectivas como defensoras de los recortes (Huber y Stephens, 2001: 20).

De este modo, puede esperarse que los recursos de poder de la clase obrera sean también mayores allí donde las organizaciones obreras construyan coaliciones con otras clases, y donde la oposición política esté más fragmentada y debilitada. En suma, puesto que las clases obreras son las principales impulsoras de las políticas de bienestar, donde los recursos relativos de poder de estas clases –medidos a través de los indicadores mencionados– sean mayores, el tamaño y la capacidad redistributiva de los Estados del Bienestar serán también mayores. O, más concretamente: donde los partidos y sindicatos obreros hayan conseguido mayor fortaleza y unidad de programa y acción, a la vez que tejido alianzas estratégicas con las fuerzas rurales, los derechos de propiedad habrán sido sustituidos en mayor grado por derechos sociales de ciudadanía, es decir, se habrá podido consolidar un Estado del Bienestar de tipo universalista; por otro lado, donde el movimiento obrero haya conseguido cierta fortaleza, pero haya permanecido desunido, dividido en una miríada de grupos en función del oficio, la creencia religiosa o la ideología, al tiempo que haya sido

reacio a coaligarse con otras fuerzas políticas, los derechos de propiedad habrán sido sustituidos por derechos sociales fragmentarios, fuertemente ligados al estatus laboral; por último, donde el movimiento obrero se haya mantenido débil y fragmentado, los derechos de propiedad habrán prevalecido. Estas tres vías de movilización de recursos de la clase obrera se corresponden con los tres tipos ideales de Estados del Bienestar que han conceptualizado los teóricos de la movilización de clase: los Estados del Bienestar socialdemócratas o nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca), los conservadores-corporativistas o continentales (Austria, Francia, Alemania, Italia, España) y los liberales o anglosajones (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda).

No obstante, con el paso del tiempo, y como consecuencia del diálogo con otras perspectivas teóricas, la teoría de los recursos de poder ha sido revisada y modificada en varios aspectos. Por un lado, la importancia causal de la movilización de recursos de la clase obrera ha sido matizada con ciertos planteamientos de la perspectiva institucionalista de estudios del bienestar, que veremos en el siguiente apartado. Así, se ha subrayado que los diversos Estados del Bienestar son el producto de las “relaciones del poder político” (Esping-Andersen, 1993: 180), esto es, de la interacción entre las pautas de movilización y coalición de la clase obrera, el legado institucional (Esping-Andersen y Korpi, 1991; Esping-Andersen, 1993; Huber y Stephens, 2001) y la estructura estatal (Stephens, 1979; Huber y Stephens, 2001). El legado institucional se refiere a la influencia que ejercen las estructuras institucionales de las políticas públicas previas sobre las subsecuentes políticas o, más bien, al modo en que esas estructuras limitan y modelan las posteriores preferencias de innovación o reforma de las políticas públicas. Como reconocen Esping-Andersen y Korpi, en el periodo de posguerra

los partidos socialdemócratas se convirtieron -en diferentes grados- en sujetos del desarrollo del Estado benefactor. Pero las líneas alternativas de acción que tenían abiertas estos partidos dependían no sólo de sus posiciones relativas de poder, sino también de las estructuras institucionales existentes de política social, que eran los residuos de la fase previa del desarrollo “desde arriba”<sup>60</sup> (Esping-Andersen y Korpi, 1991: 255).

---

<sup>60</sup> Efectivamente, durante la fase inicial de desarrollo de los Estados del Bienestar, de 1880 a 1945, la política social había sido impuesta “desde arriba” por las élites

Esas estructuras institucionales previas de política social habrían adoptado dos formas básicas: por un lado, las naciones neoabsolutistas, como Alemania o Austria, habrían desarrollado una política social estatista y corporativista, caracterizada por el trato diferencial al cuerpo de funcionarios estatales, a los que se compensaba por su lealtad, y por el reconocimiento de derechos diferenciados para los diversos tipos de trabajadores, a los que se pretendía aplacar con la estrategia del *divide et impera*; por otro, las naciones liberales anglosajonas y escandinavas habrían primado los mecanismos de distribución del mercado, poniendo en marcha leyes de pobres o promoviendo sistemas contractuales de seguros (Esping-Andersen, 1990; Esping-Andersen y Korpi, 1991). Así pues, en el periodo de posguerra, las opciones de política social que se abrían a los movimientos obreros nacionales, fueran éstos más o menos poderosos, no eran ilimitadas, sino que estaban condicionadas por el legado histórico de institucionalización de la política social nacional.

La segunda de las variables político-institucionales que los teóricos de los recursos de poder han incorporado a sus análisis es la influencia de la estructura estatal. Se entiende por estructura estatal la estructura constitucional de un Estado, esto es, si es federal o centralista, presidencialista o parlamentarista, bicameral o unicameral, etc. Se ha observado que la existencia de “puntos de veto” (*veto-points*), como la doble cámara o la presidencia, dificulta grandes innovaciones (ya sean desarrollos o recortes) de política pública, mientras que la concentración de poder las favorece (Huber y Stephens, 2001). De este modo, se ha comprobado que las probabilidades de éxito de las organizaciones obreras en su lucha por la construcción de un generoso Estado del Bienestar han sido mayores allí donde ha existido menos dispersión del poder político, es decir, donde la presencia de puntos de veto ha sido menor.

---

gobernantes, pero como reacción al poder creciente del movimiento obrero: “los políticos que iniciaron la introducción de los seguros sociales en la década de 1880, Otto Von Bismarck en Alemania y Eduard Von Taffe en el imperio de los Habsburgo, no consideraron que estaban reaccionando ante factores tales como el cambio demográfico y los recursos económicos crecientes de sus naciones. En lugar de eso, aprendiendo la lección de la Comuna de París, utilizaron conscientemente el poder del Estado para desarrollar una política social como segundo soporte de una estrategia para contrarrestar la amenaza al orden social existente procedente de la creciente fuerza organizativa de una clase trabajadora industrial al alza; el primer soporte de la estrategia era el empleo de medidas represivas” (Esping-Andersen y Korpi, 1991: 254).

Pero probablemente la revisión más contundente de la teoría de los recursos de poder haya sido impulsada por las estudiosas feministas del Estado del Bienestar (O'Connor, 1993; Orloff, 1993; Hobson y Lindhom, 1997; Olsen y O'Connor, 1998; Sainsbury, 1999; Naumann, 2005). Éstas han subrayado que los procesos distributivos en las democracias capitalistas tienen lugar en tres esferas fundamentales: los mercados, la política democrática y las familias. La concentración de los teóricos de los recursos de poder en los mercados y la política democrática ha olvidado patrones de distribución (y desigualdad) ajenos, aunque transversales, a la posición de clase, como los patrones de distribución (y desigualdad) basados en el género o la etnia (Williams, 1995). Del mismo modo, el foco en las organizaciones políticas de clase (partidos y sindicatos) ha ocultado la influencia que los grupos políticos no partidistas, como los movimientos sociales o los grupos de interés, ha tenido en la formación y consolidación de los Estados del Bienestar. Como ha señalado Julia O'Connor:

Una atención exclusiva al mercado de trabajo y a las organizaciones políticas principales no tiene un sesgo inherente de género, pero excluye en gran medida a las mujeres y/o fracasa a la hora de reconocer las consecuencias para la participación de sus estatus cruzados y a menudo contradictorios. El derecho al voto y el derecho a organizarse para la acción colectiva, que son los principales recursos de poder en la política democrática, son derechos ciudadanos que se aplican igualmente a hombres y a mujeres; sin embargo, el ejercicio de los derechos de participación, tanto en el nivel de los sindicatos como en el de los partidos políticos, está constreñido por los precedentes históricos y por los estatus de los individuos y sus recursos de tiempo y dinero en el seno de la economía y la familia. Existe evidencia considerable de que estos atributos y recursos varían según género (O'Connor, 1993: 510).

De este modo, las estudiosas feministas han puesto de manifiesto que los teóricos de los recursos de poder no sólo han manejado una concepción excesivamente tradicional de la participación política, que parece restringida a los espacios y plataformas de la política tradicional, sino que han errado al considerar que la participación política en esos espacios y plataformas es igualmente posible para hombres y mujeres. La discriminación histórica, la división sexual del trabajo en el seno de las familias y, por tanto, la menor disposición de tiempo, han impedido que las mujeres hayan podido ejercer sus derechos de participación en esos ámbitos en la misma medida que los hombres, por lo que los recursos de poder deriva-

dos de su posición de clase han sido menores. No obstante, la posición de las mujeres en los conflictos distributivos ha tenido efectos ambivalentes: si bien su posición de género ha dificultado la movilización de sus recursos de poder de clase, a la vez ha impulsado la movilización de unos recursos distintivos de poder.

Los recursos de poder de las mujeres se derivan de ser reconocidas como un colectivo de posibles electoras cuyas líderes pueden representar los intereses de las mujeres en la arena discursiva de la política, así como amenazar con recompensar a los amigos y castigar a los enemigos con los votos de las mujeres. El desarrollo de los recursos de poder comprende dos campos: (1) la representación de las reivindicaciones de las mujeres en las arenas discursivas y (2) la construcción de alianzas entre clases y entre partidos que permitan a los colectivos de mujeres hablar en nombre de una mayoría de mujeres (Hobson y Lindhom, 1997: 479).

Si los recursos de poder de la clase obrera se derivaban de la capacidad organizativa y de la influencia política de los partidos y sindicatos, los recursos de poder de las mujeres se derivan de la capacidad organizativa y de la influencia política y discursiva del movimiento de mujeres entendido en un sentido amplio -esto es, como movimiento social autónomo y como organizaciones de mujeres dentro de los partidos políticos, los sindicatos y las administraciones. En este sentido,

un indicador comprehensivo del posible impacto de las mujeres en el proceso político debe incluir no sólo una medida de control sobre las posiciones de poder, sino también una medida de influencia sobre la agenda política a través de los comités de mujeres en el seno de los partidos políticos y los sindicatos, y a través del movimiento feminista organizado. No hay medidas fáciles en las que basarse para hacer valoraciones comparativas sobre la efectividad política de los movimientos de mujeres; sin embargo, pueden ser identificadas diferencias cualitativas con respecto a la fortaleza, unidad en términos de reivindicaciones, actividad de *lobbying* y potencial de coalición del movimiento en los diversos países (O'Connor, 1993: 510-511).

Las críticas feministas han sido asumidas por los teóricos de los recursos de poder (Esping-Andersen, 2000; Korpi, 2000; Huber y Stephens, 2001), que han subrayado la importancia de la articulación entre el movimiento de mujeres y los partidos de izquierdas en la extensión de los servicios sociales y, así, en la consolidación de un Estado del Bienestar favorable a las mujeres (*Women-friendly Welfare State*):

En última instancia, para lograr un cambio duradero en el estatus de las mujeres, la legislación es una condición necesaria (aunque no suficiente), y en las democracias establecidas de las sociedades industriales avanzadas, los partidos políticos son los agentes clave de la legislación. Sostenemos que los intereses de las mujeres han sido mejor atendidos donde las mujeres estaban muy bien organizadas, fundamentalmente en movimientos de mujeres conectados con los partidos socialdemócratas, pero también en organizaciones autónomas de mujeres, y donde estos partidos socialdemócratas estuvieron en el poder y, así, en posición de aprobar legislación de igualdad de género (Huber y Stephens, 2001: 19-20)

Precisamente, Suecia suele tomarse como ejemplo paradigmático de esta tesis modificada de los recursos de poder de las izquierdas: el amplio desarrollo de los servicios sociales durante los años setenta se considera el resultado de la combinación de una potente campaña de las organizaciones de mujeres suecas durante los años sesenta con la actuación de continuados gobiernos socialdemócratas en coalición con fuertes sindicatos de clase centralizados (Esping-Andersen, 2000).

Las hipótesis de la teoría de los recursos de poder, indiscutiblemente preponderantes en los análisis de la expansión y consolidación de los Estados del Bienestar de posguerra (1945-1975), han perdido centralidad en los estudios que abordan las transformaciones de los Estados del Bienestar desde 1975. Es más, la mayoría de investigadores<sup>61</sup> cuestiona que esas hipótesis sean válidas para dar cuenta de las transformaciones actuales de

---

<sup>61</sup> Los propios Gøsta Esping-Andersen y John D. Stephens, precursores de la teoría de los recursos de poder, han renunciado a defenderla como variable independiente de los Estados del Bienestar postindustriales. En sus *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, el sociólogo danés aclara que su apuesta por la naturaleza eminentemente política de los Estados del bienestar se restringía a los Estados de posguerra. Una vez que las diferentes movilizaciones de clase marcaron la consolidación de los distintos Estados del bienestar de posguerra, las “estructuras institucionales existentes” (Esping-Andersen, 2000: 12) se convierten en la variable independiente de peso, por ello, “los actuales regímenes de bienestar tienden a ser cautivos de su propia lógica institucional” (*Ibid.*: 14). Por su parte, Huber y Stephens señalan que “una vez instituidas, las políticas sociales desarrollan bases de apoyo que se suman a aquellos grupos que apoyaron su original puesta en marcha. Las amplias coaliciones sociales que apoyan el status quo del Estado del Bienestar impiden que los partidos de centro y de derecha implementen, o incluso defiendan, cortes significativos de derechos” (Huber y Stephens, 2001: 240). En resumen, la mayor parte de estudiosos del bienestar considera que las transformaciones de los actuales Estados del bienestar son dependientes de sus trayectorias institucionales, lo que quiere decir que es improbable que se produzcan cambios revolucionarios o que un régimen socialdemócrata, conservador o liberal deje de serlo.

los Estados del Bienestar (Skocpol, 1992; Pierson, 1994; Pierson, 1996a; Ross, 2000; Huber y Stephens, 2001; Rhodes, 2001). En primer lugar, se ha puesto en duda la centralidad de la clase social. En segundo lugar, se ha señalado que el contexto social y los objetivos políticos de los políticos se han transformado radicalmente: el *status quo* es ahora el Estado del Bienestar, si las reformas de la época de expansión eran populares, las actuales (recortes) son impopulares. En tercer lugar, y como consecuencia de lo apuntado, se ha cuestionado que el devenir de los actuales Estados del Bienestar pueda ser el efecto de los recursos de poder de las organizaciones de clase y los movimientos sociales. Como prueba de estos argumentos se ha tomado el ejemplo de países como la Gran Bretaña y los EEUU de los años ochenta, donde beligerantes gobiernos neoconservadores pretendieron acabar con sus Estados del Bienestar, pero donde éstos parecen haber mantenido la estructura sustancial de sus programas de bienestar (Pierson, 1994).

Frente a la perspectiva institucionalista dominante, algunos autores sostienen que la teoría de los recursos de poder sigue siendo relevante para el estudio de las transformaciones actuales de nuestros Estados del Bienestar (Garrett y Lange, 1991; Mishra, 1993; Garret, 1998; Pontusson y Clayton, 1998; O'Connor y Olsen, 1998; Korpi, 1998; Korpi, 2000; Strange, 2001; Green-Pedersen y Haverland, 2002; Korpi y Palme, 2003).

#### **4. LA INFLUENCIA DEL ENTRAMADO POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

El institucionalismo es, sin duda, la perspectiva teórica predominante en los estudios actuales sobre las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales (Skocpol y Amenta, 1986; Skocpol, 1992; Stetson y Mazur, 1995a; Pierson, 1996a; Pierson, 1998; Bonoli, George y Taylor-Gooby, 2000; Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001; Pierson, 2001b; Esping-Andersen *et al.*, 2002; Ferrera y Hemerijck, 2003; Lovenduski, 2005b; Meyer, 2005; León, 2007; Jensen, 2009). En realidad, como suele ocurrir en todas las corrientes, bajo el calificativo de institucionalistas se ha agrupado a autores muy heterogéneos. Sin embargo, todos comparten un presupuesto teórico básico: el Estado es una institución burocrática relativamente autónoma, con reglas, mecanismos, lógicas y personal propios, por ello, ni es reducible a mero escenario de lucha de intereses político-económicos enfrentados —como parecerían sugerir los

teóricos de los recursos de poder-, ni es fácilmente reformable –como sugerirían las tesis pesimistas sobre el impacto de la globalización y la integración europea. Para Theda Skocpol, máximo exponente del esfuerzo teórico por “traer al Estado de vuelta”<sup>62</sup> a las Ciencias Sociales, la mayor parte de las tesis sobre las transformaciones de los Estados del Bienestar que hemos revisado (las tesis pesimistas de la globalización y la integración europea, la tesis de los nuevos riesgos sociales y la tesis de los recursos de poder de las izquierdas) entenderían la política “en modos socialmente deterministas”, puesto que “presumen que las actividades gubernamentales son la expresión de condiciones sociales y responden directamente a las demandas sociales” (Skocpol, 1992: 40). Frente a este determinismo, la autora propone un “análisis centrado en la organización estatal” (*a polity-centered analysis*), cuyo argumento central es que las instituciones gubernamentales históricamente desarrolladas, las políticas públicas instituidas, el personal estatal, los sistemas de partidos políticos y las reglas del juego electoral no son meras arenas o instrumentos pasivos en manos de determinados grupos sociales enfrentados, sino que deben tomarse en serio y considerarse como factores relativamente independientes del conflicto político.

Ante tal elenco de factores considerados “institucionales”, resulta conveniente preguntarse por el significado del término “institución”. Como ha apuntado correctamente Peter Starke, los autores institucionalistas utilizan ese término para referirse al menos a dos tipos de cosas: 1) por un lado, “*las instituciones políticas* o las reglas del juego del conflicto político, incluyendo las instituciones del federalismo y bicameralismo, procesos de revisión judicial, democracia directa, etc.”; 2) por otro lado, “*las instituciones del Estado del Bienestar*, esto es, las estructuras existentes de provisión social, en términos de generosidad de las prestaciones, así como en términos de características estructurales tales como el grado de universalismo y selectividad, la distribución entre prestaciones en efectivo o en especie, y los mecanismos de gobierno organizacional y las estructuras de financiación de los Estados del Bienestar” (Starke, 2008: 29).

1) Es necesario señalar, no obstante, que los estudios institucionalistas han centrado tradicionalmente su interés en el análisis del impacto que

---

<sup>62</sup> En referencia a *Bringing the State Back In*, libro colectivo editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985).



las instituciones políticas (arreglos constitucionales, sistemas electorales, estructuras estatales) han tenido en la formación y desarrollo de los Estado del Bienestar. Más concretamente, estos trabajos han tendido a abordar la relación entre la centralización o fragmentación de los sistemas político-institucionales y la probabilidad asociada de introducir cambios -o, más bien, cambios radicales, significativos- en los programas de bienestar (Immergut, 1990; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Maioni, 1998; Bonoli, 2001; Obinger, Leibfried y Castles, 2005). La centralización o fragmentación de un sistema político-institucional dado vendría determinada tanto por el número de arenas institucionales de decisión y bloqueo, llamadas también “puntos de veto” (*veto points*) (Immergut, 1990), como por la capacidad de decisión y bloqueo de determinados actores políticos, los “actores partidistas de veto”<sup>63</sup> (Tsebelis, 1995). Tradicionalmente, los autores institucionalistas han sostenido el siguiente argumento: cualquier decisión legislativa que plantee un cambio institucional necesita acuerdos mayoritarios en los distintos niveles del sistema político-institucional, por ello, cuanto mayor sea la fragmentación de la autoridad política, esto es, cuantos más “puntos de veto” y “actores partidistas de veto” existan, menos probabilidades tendrá dicho cambio de salir adelante o, si lo hace, será poco significativo. En este sentido, diversos estudios, tanto de carácter cuantitativo como de carácter histórico, han probado que los sistemas político-institucionales con más “puntos de veto”, esto es, que ofrecen múltiples puntos de acceso e influencia a las minorías (como los sistemas federalistas, los sistemas presidencialistas, los sistemas de fuerte bicameralismo, los sistemas proporcionales y el recurso a los referéndums), impedirían la introducción de grandes reformas, mientras que, por el contrario, los sistemas con menos “puntos de veto”, en los que las minorías tienen menor acceso y/o menor peso en las arenas de decisión (como los sistemas centralistas, sistemas parlamentaristas, sistemas unicamerales y/o sistemas mayoritarios), favorecerían la introducción de reformas sustanciales, (Immergut, 1990; Huber, Ragin, Stephens, 1993; Maioni, 1998; Tsebelis, 1995; Bonoli, Georges y Taylor-Gooby, 2000; Huber y Stephens, 2001; Obinger, Leibfried, Castles, 2005). De este modo, se ha encontrado una asociación entre concentración de la autoridad política y

---

<sup>63</sup> Según Tsebelis, “un actor partidista de veto es un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es necesario para la toma de decisión en cuestión de política pública” (Tsebelis, 1995: 293).

grandes Estados del Bienestar. Suecia (sistema parlamentarista, sistema unicameral, sistema proporcional, pero listas cerradas, ejecutivos fuertes, disciplina de voto en los partidos) y Reino Unido (sistema parlamentarista, débil bicameralismo, sistema mayoritario, ejecutivos fuertes, disciplina de voto) se suelen citar, aunque por diversos motivos, como casos ilustrativos de esta asociación. Por el contrario, Estados Unidos (federalismo; presidencialismo; bicameralismo; no disciplina de voto) y Suiza (federalismo; ejecutivo multi-partido; referéndums) suelen citarse como los ejemplos contrarios: sus bajos niveles de provisión de bienestar estarían asociados con la fragmentación de sus sistemas político-institucionales, que habrían multiplicado la capacidad de bloqueo de ciertas minorías políticas contrarias al desarrollo de los programas de bienestar.

No obstante, en los últimos años, este supuesto básico del institucionalismo -mayor concentración de la autoridad política, mayor probabilidad de éxito en la introducción de reformas político-institucionales- ha sido cuestionado por algunos autores institucionalistas, principalmente por Paul Pierson (1996, 1998; véase también Bonoli, 2001). Según este politólogo estadounidense, si bien la tradicional hipótesis institucionalista funcionaba para la “Época Dorada” del capitalismo del bienestar (de hecho, la mayoría de estudios han probado esa hipótesis precisamente para esa época), es dudoso que sea útil para dar cuenta de las dinámicas de reforma en el escenario presente. Y esto por dos razones básicas. En primer lugar, el *objetivo* de las reformas se ha transformado. Si en la época de expansión de los Estados del Bienestar, reformar significaba fundamentalmente incrementar el gasto social y expandir derechos, esto es, llevar a cabo políticas *populares*; en la actualidad, por el contrario, reformar implica más bien recortar, es decir, llevar a cabo una política *impopular*. Esta conversión de objetivos, apunta Pierson, transforma, consecuentemente, la significación de la concentración de la autoridad política. Es una idea ampliamente aceptada en Ciencia Política que la concentración de poder entraña concentración de responsabilidad (*accountability*) o, dicho de otro modo, que la concentración de poder implica visibilidad o identificación clara de los autores principales de una determinada reforma, que, por este motivo, tienen mayores probabilidades de ser premiados o castigados en las urnas. Si partimos de esta idea, sostiene Pierson, resulta obvio que la significación de la concentración de poder variará según varíe el carácter de las reformas que se pretendan im-

plementar: si éstas son populares, como solían serlo en la “Época Dorada”, entonces la concentración de poder no sólo facilitará la efectiva puesta en marcha de las reformas, sino que otorgará rédito a los responsables políticos, que aumentarán sus probabilidades de ser premiados en las urnas; por el contrario, si las políticas son impopulares, como lo son en la actualidad, entonces la asociación entre concentración de poder y probabilidades de implementar reformas cambia de sentido, convirtiéndose aquélla más bien en un impedimento para éstas, pues la concentración de responsabilidad aumenta el riesgo de los gobernantes a ser reconocidos como culpables de las medidas adoptadas y, en consecuencia, a ser castigados en las urnas.

Según Pierson, los costes electorales de una gran reforma regresiva son tales, que es poco probable que los políticos se embarquen en reformas radicales de los programas de bienestar. No obstante, esto no quiere decir que no se lleven a cabo políticas de recortes en absoluto. De hecho, no parece que esto sea lo que sucede en la actualidad, en que la práctica totalidad de los organismos internacionales (FMI, OMC, BM, OCDE, EU) está exigiendo la introducción de recortes drásticos en política social. Más bien, el autor estadounidense nos propone partir de estas consideraciones (impopularidad de los recortes sociales y deseos de reelección de las élites gobernantes) para sugerir una serie de hipótesis sobre las precondiciones políticas que facilitarían la efectiva implementación de una política significativa de recortes (Pierson, 1996: 175-178). En primer lugar, cualquier gobierno que se proponga poner en marcha una política significativa de recorte debe ser un gobierno fuerte, esto es, debe contar con cierta holgura electoral que le permita ser reelegido pese al probable castigo de una parte del electorado. En segundo lugar, cabe esperar que los momentos de crisis presupuestaria abrirán ventanas de oportunidad política a los partidarios de los recortes, que presentarán las reformas “como un esfuerzo para salvar el Estado del Bienestar más que para destruirlo” (*Ibid.*: 177). No obstante, conseguir que la perentoriedad de la reforma radical sea creíble requiere la colaboración de la oposición política y el consentimiento de la mayor parte de la población. La necesidad de consenso dificulta la puesta en marcha de ajustes radicales, por ello es probable que se llegue a soluciones intermedias de reforma que no supongan una transformación sustancial de la política social. En tercer lugar, una vez emprendido el curso de acción de la reforma, el éxito de ésta dependerá de que pase

desapercibida o incomprensida, esto es, de que sea aprobada discretamente, con la menor visibilidad o publicidad posibles. Dicho de otro modo, el éxito de la reforma dependerá de los mecanismos políticos que tengan a su disposición los gobernantes para evitar ser señalados como responsables, esto es, de las políticas que éstos pongan en marcha para “esquivar su culpa” (*blame-avoidance politics*) (Weaver, 1986; Vis y Van Kersbergen, 2007). Pierson cita como ejemplos las siguientes estrategias: primero, la promoción de cambios técnicos en las políticas, cuyos efectos sean difíciles de detectar o cuyas consecuencias efectivas se pospongan y/o dispersen escalonadamente en el tiempo; segundo, la táctica de dividir a los oponentes políticos, recompensando a algunos, mientras se debilita a otros, esto es, el uso de la tradicional lógica del *divide et impera*; tercero, la búsqueda de grandes consensos con la oposición y los principales actores sociales, de modo que los gobernantes sean eximidos de la responsabilidad directa por parte del electorado; por último, el sociólogo estadounidense señala una situación susceptible de proporcionar una excelente oportunidad a los partidarios de los recortes: los procesos de transformación institucional, esto es, de renegociación de las reglas del juego. Como él mismo apunta, en Europa, la creciente importancia de la Unión Europea

puede alterar el terreno de las luchas sobre el Estado del Bienestar. Si las reformas pueden ser presentadas como requeridas legalmente o como imprescindibles económicamente debido al mercado único o a los pasos hacia la Unión Monetaria, los gobiernos nacionales pueden liberarse de parte de la culpa por los recortes en el Estado del Bienestar (Pierson, 1996: 178)

Evidentemente, la probabilidad de éxito o de fracaso de estas estrategias para “esquivar la culpa” por los recortes introducidos dependerá, en gran medida, de las características del sistema político-institucional. En línea con lo que argumentábamos más arriba, allí donde exista una mayor concentración de la autoridad política (sistemas centralistas, sistemas parlamentaristas, sistemas unicamerales y/o sistemas mayoritarios), existirá también una mayor visibilidad de la responsabilidad política, por lo que estas estrategias serán a su vez más complicadas y tendrán un éxito más dudoso<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Walter Korpi y Joakim Palme han cuestionado los argumentos de Pierson por considerar que presentan una visión demasiado simplista de la fase de expansión de

Sin embargo, para Pierson, existe aún otra razón básica, ligada a la primera, para poner en cuestión la validez del supuesto institucionalista que asocia mayor concentración de autoridad política con mayor probabilidad de éxito en la introducción de reformas para la actual época de austeridad permanente: la transformación dramática del *contexto político* en los últimos cincuenta años. Según Pierson, las teorías “clásicas” sobre el Estado del Bienestar, como el institucionalismo clásico o la teoría de los recursos de poder de las izquierdas, se construyeron a través de, y para, el análisis de su expansión y consolidación históricas, no obstante, resultan más bien obsoletas para dar cuenta de su actual proceso generalizado de declive. Si durante el periodo de la “Epoca Dorada” del capitalismo del bienestar, la expansión de los programas de bienestar fue fundamentalmente la bandera política de las izquierdas (partidos y sindicatos obreros), la consolidación institucional y aceptación social de esos programas ha alterado profundamente el escenario de confrontación y las dinámicas políticas, inaugurando lo que Pierson ha bautizado como una “nueva política del Estado del Bienestar” (*new politics of the welfare state*). La “antigua” política del Estado del Bienestar sería la política característica de la “Época Dorada”, en la que el arena política estaba dominada principalmente por dos proyectos enfrentados: la izquierda de tradición socialista (con su programa político pro-welfarista y keynesiano) y la derecha individualista (anti-welfarista y monetarista). Frente a la teoría de la movilización de recursos de las izquierdas, el autor americano sostiene que la política de los Estados del Bienestar se ha complejizado, la defensa de los programas de bienestar ya no es cosa simplemente de parti-

---

los Estados del Bienestar. Por un lado, señalan que “si la expansión del Estado del Bienestar hubiera consistido ante todo en llevar a cabo reformas populares, podríamos esperar diferencias relativamente pequeñas entre países independientemente de la política partidista, algo que entra en total contradicción con los resultados de los estudios sobre la expansión del Estado del Bienestar”. Por otro lado, sostienen que las estrategias para “esquivar la culpa” también “eran relevantes en la fase de expansión. Esto refleja el mero hecho de que las reformas tienen que sufragarse a través de subidas de impuestos” (Korpi y Palme, 2003: 430). Por otra parte, Camila Arza y Martin Kohli han apuntado que, incluso en la actual época de recortes, “reformular no es sólo un acto de “esquivar la culpa”, sino que a menudo es también un acto de búsqueda de rédito político por el que los gobiernos intentan conseguir apoyo mejorando los déficits del sistema” (2008: 7). De hecho, según una encuesta Gallup realizada con motivo del Día de los Presidentes de 2011, Ronald Reagan sobresalía como el presidente más popular que ha tenido el país (véase: <http://www.gallup.com/poll/146183/americans-say-reagan-greatest-president.aspx>)

dos y sindicatos obreros<sup>65</sup>, sino que incluye a nuevos actores nacidos al abrigo de la consolidación de estos programas, como grupos de beneficiarios, empleados públicos y otros grupos de interés. En palabras del autor:

La madurez del Estado del Bienestar transforma fundamentalmente la naturaleza del juego político de los grupos de interés. En breve, la emergencia de grupos poderosos en torno a los programas sociales puede volver al Estado del Bienestar menos dependiente de los partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones obreras que expandieron en sus comienzos los programas sociales. Tampoco se altera el contexto [político] sólo porque el Estado del Bienestar crea sus propios partidarios. Las estructuras de los programas sociales también pueden tener consecuencias en las reglas de decisión que gobiernan el cambio de política pública (por ejemplo, si los funcionarios nacionales necesitan el consentimiento de los locales) y en la visibilidad que adquieran los recortes (Pierson, 1996: 147).

En resumen, Pierson se basa en estas dos razones fundamentales —el cambio de objetivos de las reformas y el cambio del contexto político— para poner en sordina algunos de los presupuestos de las teorías “clásicas” sobre los Estados del Bienestar y abogar por un enfoque que tome en consideración el efecto que nuevas y diversas variables pueden tener en los procesos actuales de transformación de los Estados del Bienestar<sup>66</sup>. Este nuevo enfoque institucionalista, “la nueva política del Estado del Bienestar”, es sin duda el enfoque más popular y respetado en los estudios actuales sobre el Estado del Bienestar<sup>67</sup>.

No obstante, recuperemos el hilo con el que empezamos a tejer el presente apartado. Diferenciábamos, basándonos en una distinción de Peter Starke (2008), dos vías de investigación fundamentales dentro del institucionalismo. La vía de investigación más tradicional ha sido, sin du-

---

<sup>65</sup> Cabe subrayar que algunos autores han criticado a su vez a Pierson y a los autores de la “nueva política del Estado del Bienestar” por mantener una conceptualización tradicional de los partidos, como si el carácter, los intereses y programas de éstos hubieran permanecido constantes desde la “Época Dorada” (véase principalmente: Ross, 2000).

<sup>66</sup> Según Pierson, de hecho, no debería sorprendernos que “las variables que resultaban cruciales para entender el proceso previo [de expansión] resulten ahora de poco uso para el análisis del proceso actual [de reducción o *retrenchment*]” (Pierson, 1996: 144).

<sup>67</sup> Mientras que la literatura sobre la expansión de los Estados del Bienestar estaba dominada por enfoques económicos y sociológicos, en este tipo de enfoques institucionalistas impera, sin duda, la Ciencia Política, como han señalado acertadamente Green-Pedersen y Haverland (2002).

da, la que acabamos de repasar: el estudio de la asociación entre las *instituciones políticas* -entendiendo por ellas los mecanismos constitucionales, las reglas del juego, etc.- y las posibilidades de introducción de nuevas medidas de política pública. Sin embargo, como apuntábamos al comienzo, más recientemente los autores institucionalistas se han interesado por la relación entre la estructura de las *instituciones del Estado del Bienestar* y las probabilidades de introducción de nuevas reformas.

2) Como ha subrayado Bruno Palier, “el rol de las propias instituciones de los Estados del Bienestar raramente se analiza de modo sistemático” (Palier, 2001: 110), si bien tanto los científicos sociales como los políticos, los diseñadores de las políticas y los burócratas coinciden en reconocer que estas instituciones juegan un papel esencial a la hora de plantear o impedir un cambio de política social. En términos generales, los trabajos institucionalistas sobre la influencia de las estructuras de provisión social previamente existentes en el posterior crecimiento o evolución de los Estados del Bienestar comparten un presupuesto clave: que no sólo las condiciones sociales y el conflicto político impulsan la introducción de determinadas políticas sociales, como sostendría la tesis clásica de los recursos de poder, sino que las estructuras de provisión de las políticas sociales instituidas determinan y modifican a su vez esas condiciones y ese conflicto y, de este modo, transforman también las pautas de desarrollo de los futuros cambios en los diversos programas sociales (Skocpol y Amenta, 1986; Skocpol, 1992; Pierson, 1996a; Pierson, 1998; Esping-Andersen, 2000; Pfau-Effinger, 2005; León, 2007). En un artículo pionero, Theda Skocpol y Edwin Amenta plantearon precisa y rigurosamente esta idea institucionalista:

Los estados pueden ser analizados “arquitectónicamente”, para descubrir de qué manera la construcción y estructuras estatales afectan el diseño de la política social a través de los procesos políticos y administrativos. Los efectos pueden ser analizados también de forma más detallada y de un modo inherentemente dinámico trazando las consecuencias políticas de las políticas sociales, o el entramado de políticas, ya instituidas. Puesto que no sólo es la política la que crea las políticas sociales; las políticas sociales crean también política. Esto es, una vez que las políticas son promulgadas y puestas en marcha, cambian las agendas públicas y las pautas de conflicto de los grupos, y esto influye en el cambio subsecuente de política social (Skocpol y Amenta, 1986: 149).

Esto es, una vez instituidos, los programas de política social ponen en marcha lo que se han llamado procesos de “retroalimentación política” (*policy feedback*). Los autores institucionalistas han estudiado y teorizado tres tipos de procesos de “retroalimentación política”: el “crecimiento hasta los límites” (*growth-to-the-limits*), la creación de “coaliciones entre clases” (*cross-class coalitions*) y la “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) (Starke, 2008: 32). Veámoslos más detenidamente.

En primer lugar, el argumento institucionalista del “crecimiento hasta los límites” sugiere que, desde su formación, los Estados del Bienestar más generosos pudieron aumentar tanto sus programas como la cobertura de esos programas (el número de riesgos cubiertos y la población cubierta), gracias a un gran crecimiento económico sostenido<sup>68</sup>. Así pues, la desaceleración del crecimiento económico, los compromisos adquiridos, los nuevos riesgos sociales y las condiciones de austeridad impuestas por la globalización económica, habrían forzado principalmente a estos Estados del Bienestar generosos a llevar a cabo reestructuraciones de diversa naturaleza (Pierson, 2001c; Ferrera y Hemerijck, 2003; Moreno, 2009a). En la misma lógica, aquellos Estados que no experimentaron una gran expansión en la “Época Dorada” del capitalismo del bienestar, esto es, no adquirieron determinados compromisos con sus poblaciones, no sufren ahora las mismas presiones que aquellos que sí lo hicieron. De ahí que, pese a las condiciones de austeridad impuestas por la globalización económica, algunos países hayan podido ver aumentar su gasto social en los últimos 30 años, a través de una suerte de “efecto actualización” (*catch-up effect*). Ambas tendencias estarían promoviendo una suerte de proceso de convergencia, pero no un proceso de convergencia a la baja, como sostendrían los teóricos “alarmistas” de la globalización (Guillén y Álvarez, 2001; Guillén y Álvarez, 2004a; Castles, 2007).

El segundo tipo de proceso de “retroalimentación política” que han estudiado los institucionalistas es el proceso de creación de “coaliciones inter clases” (Korpi, 1983; Skocpol, 1992; Esping-Andersen, 1993; Pierson, 1996; Pierson, 1998; Esping-Andersen, 2000; Pierson 2001c; Huber y Stephens, 2001; Moreno, 2009). La hipótesis que se esconde tras este proceso se contrapone, en cierto modo, a la hipótesis del “crecimiento hasta

---

<sup>68</sup> No obstante, según Peter Flora, “conforme los Estados del Bienestar maduren, habrá una tendencia “natural” a que su expansión se ralentice o se estanque” (1986: XXIII).



los límites”. O, al menos, considerando ambas, entendemos el dilema al que se enfrentan los grandes Estados del Bienestar. Si el argumento del “crecimiento hasta los límites” prevé que son los Estados del Bienestar más generosos los que se verán obligados a reducir en mayor medida sus compromisos de provisión social; el argumento de las “coaliciones inter clases” nos lleva a pensar lo contrario, que los Estados más generosos y redistributivos, o Estados de clase media, por decirlo de otra forma (Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001), forjan fidelidades (o tolerancias) de clase más amplias<sup>69</sup>, esto es, cuentan con un apoyo social más amplio y, por tanto, cabe esperar que en este tipo de países los recortes sean más contestados y menos probables. La hipótesis de Pierson, según la cual la consolidación de los programas de bienestar ha forjado nuevos grupos de presión o apoyo al Estado del Bienestar que desbordan las organizaciones tradicionales de clase, podría considerarse una variante de esta hipótesis de las “coaliciones inter clases”. En este sentido, Pierson ha señalado que

una aplicación directa de los argumentos de los recursos de poder al recorte del Estado del Bienestar sugeriría que éstos están en grandes apuros. El poder del trabajo organizado y los partidos de izquierdas se ha reducido considerablemente en muchas sociedades industriales avanzadas. (...) sin embargo, hay poca evidencia de que este declive haya tenido un impacto fundamental en los Estados del Bienestar. Los recortes en los programas sociales han sido mucho más moderados de lo que la gran caída en la fuerza del trabajo le llevaría a uno a esperar, y parece haber poca correlación entre el debilitamiento de los recursos de poder de la izquierda y la magnitud del recorte (Pierson, 1996: 150).

---

<sup>69</sup> En este sentido, Huber y Stephens han afirmado que “una vez que se establece el régimen de producción asociado al Estado del Bienestar, éste tiende a fortalecer a aquéllos que lo apoyan o pueden al menos tolerarlo, y a debilitar a sus oponentes” (2001: 197). Asimismo, sostienen, “como lo ha hecho Pierson (1996), que la política de reducción del Estado del Bienestar es diferente de la de expansión. Una vez instituidas, las políticas sociales desarrollan bases de apoyo que se suman a aquellos grupos que apoyaron su original puesta en marcha. Las amplias coaliciones sociales que apoyan el status quo del Estado del Bienestar impiden que los partidos de centro y de derecha implementen, o incluso defiendan, cortes significativos de derechos. Así, en la medida en que las dificultades económicas significan que la agenda en la mayor parte de países no es la expansión, sino más bien el recorte, uno debería esperar menores diferencias partidistas que en el pasado. El estrechamiento de las diferencias es el resultado de las presiones tanto a la derecha como a la izquierda” (2001: 240).

Por último, el proceso de "retroalimentación política" más estudiado y citado, aquél que podría considerarse el sello de identidad de la argumentación institucionalista, es indudablemente la "dependencia de la trayectoria". El planteamiento básico de la dependencia de la trayectoria es el siguiente: los programas del Estado del Bienestar han creado Estado, son una parte central de las instituciones y lógicas del Estado, por ello, representan el *status quo*; dado el conservadurismo de las instituciones políticas, este hecho es actualmente la mayor protección con la que pueden contar esos programas. Cualquier no decisión favorece el *status quo* y cualquier cambio que se introduzca en un determinado programa de bienestar no sólo requerirá el acuerdo de un gran número de actores, sino que estará limitado y condicionado por la estructura previamente existente de ese programa. Como ha apuntado Skocpol,

Si un estado determinado no posee las capacidades necesarias (o fácilmente adaptables) para poner en marcha ciertas líneas de políticas públicas, no es probable que los líderes políticos las lleven a cabo. Pero es bastante que esos líderes tomen nuevas iniciativas de política pública –posiblemente bien por delante de las demandas sociales- si las capacidades de las organizaciones estatales pueden adaptarse fácilmente o revisarse para hacer cosas que ellos esperan que les reportarán ventajas en la lucha contra sus competidores políticos, en casa o en la escena internacional (Skocpol, 1992: 42).

En suma, los institucionalistas han tendido a subrayar que "los costes del cambio [son] mucho más altos que los costes de la continuidad" (Pierson, 1996: 175). De hecho, el propio Pierson ha categorizado a los Estados del Bienestar postindustriales como "objetos inamovibles" (Pierson, 1998). Como han señalado Streeck y Thelen, "la noción de 'dependencia de la trayectoria' parece animar a los estudiosos a pensar el cambio en uno de dos modos, o bien como muy menor y más o menos continuo (el tipo más frecuente), o bien como muy serio pero entonces abrupto y discontinuo (el tipo más raro)" (Streeck y Thelen, 2005: 6).

Para concluir, como hemos visto, la actual teoría institucionalista (o neoinstitucionalista) se basa fundamentalmente en una concepción estática y conservadora de las instituciones, una concepción que parece haber surgido para explicar cuán poco sustanciales han sido (o pueden llegar a ser) las reformas en los Estados del Bienestar postindustriales (Palier, 2001; Streeck y Thelen, 2005a; Arza y Kohli, 2008).

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El presente capítulo comenzaba señalando uno de los puntos débiles de la literatura sobre las políticas familiares: su desatención de la variable independiente, del porqué de la puesta marcha o la transformación de este tipo de políticas. Partiendo de este vacío, el objetivo del capítulo era ofrecer un repaso de las diversas teorías que han abordado las transformaciones recientes de los Estados del Bienestar postindustriales. El fin de esta revisión no era otro que el de alcanzar a descubrir las diversas hipótesis que cabría formular para dar cuenta del desarrollo reciente de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país.

En primer lugar, cada uno de los enfoques sobre la influencia de la globalización en los Estados del Bienestar nos ofrecería una hipótesis diferente para el caso que nos ocupa. Por un lado, el enfoque ‘optimista’ sostendría que el impulso que han sufrido las políticas de conciliación en España desde 1997 constituiría una prueba de que la apertura internacional pone en riesgo a mayores (y nuevos) sectores de población y que, por ello, se refuerzan los incentivos políticos de los gobernantes para invertir en nuevas áreas de política social y “compensar” (Katzenstein, 1985), así, los perjuicios que ésta ocasiona. Por otro lado, los enfoques ‘continuistas’ afirmarían que el desarrollo de este tipo de políticas no estaría motivado por las presiones de la globalización, sino que estaría más bien relacionado con la respuesta que los Estados del Bienestar postindustriales estarían ofreciendo a la aparición de nuevos riesgos sociales, especialmente a aquéllos asociados a la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y a la transformación concomitante de los hogares. Por último, los enfoques ‘negativos’ parecerían, a primera vista, completamente inútiles para dar cuenta de la expansión evidente de un sector de política social. No obstante, si ampliamos la mirada y estudiamos este área de política social en contexto, entonces estos enfoques podrían proporcionarnos una hipótesis fundamental: que el desarrollo de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país pudiera ser la consecuencia de un proceso generalizado de “activación” o “remercantilización” del trabajo y los servicios, del que éste fuese una pieza más<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> En este sentido, Bonoli, George y Taylor-Gooby han subrayado: “La remercantilización no es incompatible con la expansión de provisión en algunas áreas, como en política familiar. Las medidas adoptadas aquí, de hecho, están generalmente

En segundo lugar, si aplicamos las interpretaciones sobre la influencia de la integración europea en la política social al caso que nos ocupa, podríamos formular básicamente dos hipótesis enfrentadas. Por un lado, la expansión de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país formaría parte de un proceso promovido por la UE de racionalización y actualización de los programas de bienestar a las reivindicaciones de igualdad y a las nuevas necesidades de las familias de dos sustentadores. Por otro lado, el desarrollo de este tipo de políticas en nuestro país podría entenderse como el resultado de un proceso de “activación” del trabajo y la política social auspiciado por la Unión Europea y su política económica neoliberal, y cuyo objetivo no serían tanto la promoción de la igualdad, sino la promoción de la actividad económica y la competitividad.

En tercer lugar, la lógica argumental de la interpretación de los nuevos riesgos sociales, nos permitiría deducir la siguiente hipótesis para el caso que nos ocupa: la expansión de políticas de conciliación en nuestro país sería la consecuencia de la aparición de necesidades sociales crecientes no cubiertas, que habrían hecho necesaria e ineludible la reacción e intervención por parte de la clase política.

En cuarto lugar, cabe preguntarse cómo podría dar cuenta la teoría revisada de los recursos de poder del desarrollo reciente de un sector de política de conciliación en España. Una versión dura del argumento de los recursos de poder nos haría esperar que los gobiernos de izquierdas, conectados con los movimientos feministas, son los principales defensores de la igualdad de género y, por ello, expanden los programas de bienestar relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral; mientras que los gobiernos de derechas, valedores de la ideología familiarista, frenan el desarrollo de este tipo de políticas. No obstante, otra variante más laxa del argumento de los recursos de poder, que tendría en cuenta variables intervinientes como el legado institucional o el impacto de la Unión Europea, es que “las diferencias entre los gobiernos de izquierda y de derecha sean más de grado que de tipo” (Starke, 2008: 29). Según esta variante, lo que podríamos esperar es que la expansión de políticas de conciliación de la

---

diseñadas para facilitar la entrada al mercado de trabajo particularmente a las mujeres y a los padres/madres solteras (servicios de educación infantil, permisos parentales)” (2000: 48).

vida familiar y laboral sea mayor –y tenga un carácter más feminista– cuando la izquierda esté en el poder y mucho más débil –y más tradicional– cuando la derecha esté en el gobierno.

Por último, ¿cómo explicarían los institucionalistas la reciente extensión de un sector de política de conciliación de la vida familiar y laboral en España? Por un lado, de la primera variante del institucionalismo, aquella que se ha ocupado de estudiar la influencia de las instituciones como instituciones políticas, probablemente podríamos derivar la siguiente hipótesis: la expansión de un nuevo sector de políticas del bienestar habría sido dificultada por la descentralización política, mientras que la concentración de autoridad política facilitaría la introducción de medidas de este tipo. Por otro lado, de la segunda variante institucionalista, aquella que se ha ocupado de estudiar el impacto de las instituciones como instituciones del Estado del Bienestar, podríamos deducir dos hipótesis enfrentadas: 1) puesto que en nuestro país apenas ha existido experiencia institucional en este tipo de políticas, el desarrollo actual será limitado y se verá constreñido por la estructura institucional preexistente, esto es, probablemente las nuevas políticas se reduzcan a la ampliación del alcance de los instrumentos de política pública previamente existentes; 2) puesto que en nuestro país apenas ha existido experiencia institucional en este tipo de políticas, el desarrollo reciente de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar supone un cambio paradigmático, abrupto, que sólo puede ser resultado de presiones exógenas y de una coyuntura particular.

Como veremos en la segunda parte de la presente tesis, este abanico de hipótesis han guiado la investigación empírica, sirviendo como herramientas de análisis del estudio de caso e iluminando diversas facetas y matices del proceso.

## SEGUNDA PARTE

## CAPÍTULO 4

### LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: UNA AGENDA GLOBAL

---

*Si el conocimiento es poder, entonces cambiar el terreno del discurso es el primer paso y el más importante. Esto hace posible combatir a la oposición en los términos elegidos por uno mismo.*

Gita Sen<sup>71</sup>

### INTRODUCCIÓN

Como recordaremos, la presente investigación tiene como objeto el estudio de los factores que han motivado el desarrollo inesperado de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país en los últimos años. No obstante, en un escenario de creciente interdependencia global, sería un error de partida pensar que este desarrollo pueda estudiarse restringiendo nuestra mirada a procesos, actores e instituciones de carácter únicamente nacional, o incluso europeo. Pese a que las medidas de política social son indudablemente decisión y responsabilidad últimas de los gobiernos nacionales, éstas ya no pueden comprenderse si no se inscriben en -o se relacionan con- procesos transnacionales de aprendizaje y reforma, de los que los estados-nación son, a la vez, promotores y pacientes.

De hecho, la influencia de la globalización en la evolución reciente de los Estados del Bienestar postindustriales es ampliamente reconocida tanto en Ciencias Sociales, como en el campo de la política y los medios de comunicación. Las interpretaciones de ese impacto varían sustancialmente de unos estudios a otros, no obstante, como apuntaba en el capítulo 3, los principales enfoques comparten dos limitaciones que considero funda-

---

<sup>71</sup> En Gita Sen (2004), “The Relationship of Research to Activism in the Making of Policy: Lessons from Gender and Development”, ponencia preparada para el Congreso UNRISD sobre Conocimiento Social y Política de Desarrollo Internacional: Explorando las asociaciones, Ginebra, 21–22 Abril: 13.

mentales: por un lado, han abordado la globalización como proceso económico de creciente competitividad comercial mundial, multinacionalización de la producción y globalización de los mercados financieros, descuidando su dimensión ideológico-política; por otro lado, han tendido a valorar el impacto de la globalización sobre los Estados del Bienestar en términos cuantitativos, atendiendo a la evolución del gasto social en un determinado sector o del gasto social total, sin tomar en consideración los cambios cualitativos dentro de cada sector de política social o entre los diversos sectores (como excepción, véase: Clayton y Pontusson, 1998).

En oposición a la concepción dominante de la relación entre globalización y Estado del Bienestar, este capítulo presenta una perspectiva alternativa que sitúa en el centro del análisis la dimensión político-ideológica de la globalización. Más concretamente, esta perspectiva propone examinar el papel que los “paradigmas de política pública” (Hall, 1993) promovidos por las principales organizaciones internacionales han tenido en los procesos de aprendizaje y reforma de los actuales Estados del Bienestar. El enfoque de los paradigmas de política pública tiene la virtud de permitirnos enfrentar a la vez las dos limitaciones de los enfoques tradicionales que he señalado: no sólo nos permite abordar la globalización como un compendio de procesos eminentemente político-ideológicos, sino que, al hacerlo, reconocemos que el impacto de esos procesos sobre los programas de bienestar puede ser difícilmente cuantificable, pues no tiene por qué traducirse directamente en una expansión o recorte claro del gasto; puede implicar una serie de cambios cualitativos significativos en la estructura y fin de esos programas.

Partiendo de este enfoque, en el presente capítulo argumento que el discurso de la conciliación de la vida laboral y familiar se desarrolla ligado al “paradigma de la activación” que las organizaciones económicas internacionales más influyentes llevan promoviendo desde principios de los años noventa. Más específicamente, como veremos en éste y en los próximos capítulos, el discurso de la conciliación de la vida laboral y familiar entra a formar parte de la cara “amable” de la activación durante los años noventa y se ha mantenido mientras la coyuntura económica ha sido satisfactoria. De esta forma, desde mediados de los noventa hasta 2008-2010, la difusión del paradigma de la activación en nuestro país ha creado la estructura de oportunidad para la amplia aceptación del discurso de la



conciliación incluso entre actores políticos y tradicionalmente reacios o contrarios a intervenir en esta área.

En relación a la estructura del capítulo, el primer apartado aborda en mayor profundidad la pertinencia de usar el enfoque de los paradigmas de política pública para nuestro caso de estudio, se detiene en la definición del paradigma de la activación y discute la posibilidad de evaluar empíricamente su influencia. A fin de ilustrar la difusión y permeabilidad del paradigma de la activación y, en su marco, del paradigma dominante de conciliación, en el segundo apartado de este capítulo se exponen las evaluaciones y recomendaciones de política pública que han desarrollado el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); mientras que el tercer apartado ofrece una valoración del impacto que estas recomendaciones han podido tener sobre los actores e instituciones españolas y las reformas adoptadas en el ámbito de la conciliación en nuestro país.

## **I. LA CONCILIACIÓN EN PERSPECTIVA: LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA PÚBLICA GLOBALES**

Como veíamos en el capítulo 3, existen diversas interpretaciones sobre la relación entre globalización y Estado del Bienestar, si bien pueden distinguirse fundamentalmente tres tipos de enfoques: en primer lugar, el enfoque ‘optimista’ consideraría la globalización como acicate para la expansión de los programas de bienestar; en segundo lugar, los enfoques ‘pesimistas’ sostendrían que la globalización estaría impulsando un proceso generalizado de reestructuración a la baja de los Estados del Bienestar; en tercer lugar, el enfoque ‘continuista’ juzgaría que la globalización tiene un impacto nulo o limitado en las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales, cuyo reajuste respondería más bien a los cambios domésticos o endógenos que las sociedades capitalistas avanzadas han sufrido en las últimas décadas.

Cada uno de estos enfoques nos ofrecería, pues, una hipótesis alternativa para dar cuenta de la influencia de la globalización en el desarrollo de un nuevo sector de política social -el sector de la conciliación de la vida laboral y familiar- en España. Por un lado, el enfoque ‘optimista’ sostendría que el impulso de este tipo de políticas constituiría una prueba de

que la apertura internacional pone en riesgo a mayores (y nuevos) sectores de población y que, por ello, se refuerzan los incentivos políticos de los gobernantes para invertir en nuevas áreas de política social y “compensar” (Katzenstein, 1985), así, los perjuicios que ésta ocasiona. Por otro lado, los enfoques ‘pesimistas’ preverían una remercantilización del trabajo y los servicios que se traduciría en una reducción (absoluta o relativa) de la inversión en política social. Por último, los enfoques continuistas afirmarían que el despliegue de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar tendría poco que ver con las presiones de la globalización y estaría más bien relacionado con la re-calibración o reajuste que los Estados del Bienestar estarían desarrollando para responder a las necesidades internas de las economías postindustriales avanzadas y a la aparición de nuevos riesgos sociales.

A primera vista, el caso que nos ocupa en la presente investigación, el desarrollo (cuantitativo y cualitativo) de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España en los últimos trece años, parecería constatar bien la hipótesis ‘optimista’, bien la ‘continuista’. No obstante, considero que aceptar de entrada alguna de estas tesis positivas sería un grave error, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, estaríamos aceptando una comprensión de la globalización como proceso únicamente económico, con un impacto material y cuantificable en los programas de bienestar, ignorando sus influencias político-ideológicas. En segundo lugar, existe una razón de carácter metodológico: no sería correcto desprender afirmaciones generales sobre la evolución de los Estados del Bienestar actuales del estudio de la pauta de evolución de *un* único sector de política social, en este caso, del sector de políticas de conciliación.

Por todo ello, en las siguientes páginas me propongo ofrecer un marco analítico alternativo para el estudio de la relación entre la globalización y la evolución de los programas de bienestar de los Estados del Bienestar postindustriales. Este marco pretende recuperar una perspectiva ideacional y cualitativa sobre los fenómenos que nos ocupan. De este modo, ante una visión dominante de la globalización como un proceso de carácter puramente económico, aquí parto de una mirada que la entiende como el resultado inestable de un compendio de procesos de carácter económico, pero principalmente de carácter político e ideológico, procesos en los que participan actores e instituciones concretos. El impacto de estos procesos político-ideológicos sobre los programas de bienestar puede ser difícil-

mente cuantificable, pues no tiene por qué traducirse directamente en una expansión o recorte del gasto; más bien, puede implicar una serie de cambios cualitativos en la estructura y fin de esos programas.

Por otro lado, aquí mi marco analítico en consideración el problema metodológico que plantea la pretensión de construir una teoría sobre la evolución general de los Estados del Bienestar occidentales atendiendo al estudio del desarrollo de *un* único sector de política social. En este sentido, convengo con Castles en que no deberíamos “aspirar a amplias teorías que den cuenta de los recortes en el gasto general”, puesto que “el mero hecho de que las diferentes categorías (de gasto) manifiesten diferentes pautas de crecimiento y declive sugiere que es necesario analizar cada área por derecho propio” (Castles, 2007: 17). Sin embargo, es necesario optar por la cautela para no caer en el extremo contrario: que el árbol no nos deje ver el bosque, esto es, que el análisis de un área concreta de política social nos haga perder de vista el cuadro general en el que esta política se inserta. De ahí que aquí parta de una perspectiva ampliada, contextualizada: me propongo estudiar la evolución de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, sin perder de vista su relación con -o su encaje en- la evolución general de los diversos programas de bienestar. Dado que las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar son, por definición, políticas públicas transversales a distintas áreas de política social, sostengo que esta perspectiva contextualizada es clave para responder a nuestra pregunta de investigación. Parece evidente que los actores e instituciones implicados en la evolución de las políticas de conciliación participan asimismo en el desarrollo de otros sectores de política (como el mercado de trabajo o las pensiones), de ahí que debamos tomar en consideración tanto la “filosofía del bienestar” (Titmuss, 1987) que puede impulsar la acción de esos actores e instituciones en varios sectores de política afines, como los posibles intercambios o soluciones de compromiso que puedan darse entre los diversos actores en relación con unos sectores y otros.

Así pues, frente a las tesis ‘optimistas’ y ‘continuistas’, y tomando en consideración las precauciones teórico-metodológicas apuntadas, la hipótesis de partida de este capítulo es que el desarrollo de un sector de políticas de conciliación en nuestro país podría estar escondiendo efectivamente un proceso de reestructuración a la baja de los diversos programas de bienestar. Más concretamente: la globalización, entendida

aquí como un proceso eminentemente político-ideológico, estaría forzando un proceso generalizado de activación o remercantilización de la fuerza de trabajo en nuestro país, un proceso que incluiría el impulso de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. De ser así, el corolario lógico de esta hipótesis sería que el crecimiento de un sector de políticas de conciliación en España ha respondido más a objetivos de competitividad que a objetivos de igualdad de género o de bienestar.

De este modo, el presente capítulo se plantea tomarse en serio el rol de las ideas y “reconocer el modo en que la “globalización” puede jugar un papel “ideológico” en el cambio en el Estado del Bienestar” (Palier y Sykes, 2001: 7). Esto es, se propone evaluar particularmente los diagnósticos y recetas que las organizaciones internacionales –como el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos– han ejercido sobre los actores e instituciones españolas. En este sentido, el capítulo se sitúa en la línea del creciente interés que suscita el papel de las ideas entre los estudiosos del bienestar<sup>72</sup>. Paradójicamente, ese interés ha sido especialmente notable entre los autores institucionalistas. Como ha subrayado Mark Blyth, la insistencia en la continuidad y la “dependencia de la trayectoria” ha enfrentado a estos autores con el problema de explicar el cambio, de ahí que las ideas hayan ganado atractivo más bien “como una fuerza *endógena* de cambio” (Blyth, 2002: 20), “como hipótesis auxiliares (...) para dar cuenta de la anomalía del cambio en teorías por lo demás estáticas” (Blyth, 2002: 23). De este modo, diversos estudiosos institucionalistas han explicado la innovación de determinadas políticas públicas atendiendo al “aprendizaje de políticas” (*policy learning*), esto es, a la difusión y aceptación de nuevas ideas por parte de las estructuras administrativas y políticas de los Estados del

---

<sup>72</sup> Según Taylor-Gooby (2005a), el interés creciente por el rol de las ideas en los estudios del bienestar responde a varios motivos. En primer lugar, los retos a los que se enfrentan actualmente los Estados del Bienestar exigen una redirección de las políticas de bienestar en la que la innovación se hace necesaria; de tal modo, el debate sobre las mejores vías de innovación –esto es, el debate ideológico– se vuelve clave. En segundo lugar, las innovaciones recientes de los programas de bienestar ya no responden a los intereses de las masas –como respondían las políticas de sanidad, educación o pensiones–, sino que están más bien ligadas a intereses de grupos particulares –relacionados con una etapa del ciclo vital o con el riesgo de exclusión del mercado de trabajo–, por lo que las diversas ideas de los diferentes colectivos cobran mayor importancia en la esfera pública y los gobiernos se ven forzados a tomar parte en ese debates y a encontrar enfoques de política dominantes y persuasivos.

Bienestar, especialmente en periodos de crisis y transición (Skocpol y Weir, 1985; Hall, 1989; Haas, 1992; Hall, 1993; Blyth, 2002; Taylor-Gooby, 2005b; Bonoli, 2010; Timo Weishaupt, 2011).

En realidad, la historia de la política social ha sido siempre en cierto sentido una historia de aprendizaje entre países. No obstante, “muchos aspectos de la globalización y de la creciente integración económica han reforzado estos aspectos inter y transnacionales de la política social” (Ervik, Kildal y Nilssen, 2009: 2). La creación de organizaciones internacionales es, sin duda, uno de esos aspectos que ha reforzado los procesos de aprendizaje de política social entre países. De hecho, las organizaciones internacionales parecen estar actuando como catalizadores de procesos transnacionales de “transferencia rápida de políticas” (*fast policy transfer*) (Peck, 2002), de transferencia de programas o “paradigmas de política pública” (Hall, 1993), no obstante, descontextualizados y simplificados, que promueven un tipo de recetas de política pública supuestamente decisivas y reproducibles en cualquier lugar (Mahon, 2006; Timo Weishaupt, 2011).

Por ser más amplio que el concepto de “idea”, el concepto de “paradigma de política pública” define más precisamente el objeto de estudio que nos interesa en el presente capítulo. Y es que un paradigma de política pública comprende “un marco de ideas y de principios que especifica no sólo las metas de la política pública y el tipo de instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos, sino también la misma naturaleza de los problemas que se supone que están enfrentando” (Hall, 1993: 279). En otras palabras, el paradigma de política pública hace referencia tanto a los principios morales y marcos cognitivos a través de los cuales se percibe el mundo y se realizan ciertos diagnósticos sobre la situación de las políticas públicas, como a las recetas de reforma y a los fines que las nuevas políticas deberían perseguir. En cierto modo, los paradigmas de política pública son equivalentes, como apunta el propio Hall, a los paradigmas científicos que identificara Kuhn en *La estructura de las revoluciones científicas*<sup>73</sup>;

---

<sup>73</sup> Sin embargo, como ha sugerido Vivien Schmidt, quizá sea más correcto identificar el concepto de “paradigma de política pública” y de cambio de paradigma con la idea lakatosiana “de programas de investigación superpuestos, que guardan relación hasta cierto punto...ya que compiten por el reconocimiento y la aceptación”, pero que “proponen programas de política alternativos y que apelan a series alternativas de valores, con la esperanza de convertirse algún día en dominantes” (Schmidt, 2002: 223-24). Esta precaución es pertinente, ya que previene contra la idea de que las

pero también tienen un aire de familia a las “filosofías del bienestar” de las que hablara Titmuss (1987), en el sentido en que comprenden principios rectores y tipos de discursos que serían transversales a diversos sectores de políticas públicas. Por utilizar una metáfora esclarecedora, podemos imaginar un paradigma de política pública como un puzzle ya armado, exhibiendo una imagen nítida del objetivo general de las políticas públicas, pero compuesto por definición de pequeñas piezas necesarias para alcanzar la composición final. Las ideas y las recetas sobre políticas de conciliación de la vida laboral y familiar no conformarían sino algunas de las piezas de ese puzzle.

En concreto, especialmente desde principios de los años noventa, las organizaciones internacionales parecen estar actuando como catalizadores de un paradigma de política pública dominante: el paradigma de la activación (Serrano y Magnusson, 2007; Timo Weishaupt, 2011). En el contexto europeo, el concepto de la activación surge en los años ochenta en el Reino Unido thatcheriano, se desarrolla de formas diversas a principios de los noventa en Dinamarca y en el Reino Unido del New Labour<sup>74</sup>, y se

---

organizaciones internacionales sean promotoras de un único “paradigma de política”: más bien es habitual encontrar un paradigma dominante, pero que compite con otros minoritarios, que pueden ganar protagonismo en determinadas coyunturas políticas o económicas.

<sup>74</sup> En el manifiesto programático “New Labour: Because Britain Deserves Better”, se observa ya la apuesta clara del Partido Laborista por los ejes vertebradores de la activación. En la introducción a tal programa, Tony Blair declaraba: “Quiero un país en el que la gente progrese, prospere, haga un éxito de su vida. No tengo tiempo para la política de la envidia. *Necesitamos más emprendedores exitosos, no menos.* Pero estas oportunidades vitales deberían estar a la mano de todo el mundo”; *“la vieja izquierda ha buscado el control estatal de la industria. La derecha conservadora está satisfecha dejando todo al mercado. Nosotros rechazamos ambos enfoques. Gobierno e industria deben trabajar juntos para concebir objetivos clave dirigidos a mejorar el dinamismo del mercado, no a socavarlo”*; por ello, *“seremos el partido de la reforma del bienestar. En colaboración y en consulta con la gente, diseñaremos un Estado del Bienestar moderno basado en derechos y deberes que van de la mano, adecuado para el mundo moderno”* (Blair, 1997) (las cursivas son mías). Estos propósitos se traducían en una serie de objetivos centrales: inversión en educación, no incremento de impuestos a las rentas superiores (ni inferiores), crecimiento económico estable basado en una baja inflación y en unos negocios e industria dinámicos y competitivos e inserción de 250.000 jóvenes desempleados al empleo. Esta agenda del New Labour no distaba mucho de la que Clinton pusiera en marcha apenas unos años antes en EEUU, agenda marcada por la estrategia de “poner fin al bienestar como lo conocemos” (*the end of welfare as we know it*) (Handler, 2006), de “terminar con el bienestar como modo de vida” y “convertirlo en un camino a la independencia y la

convierte, como veremos, en un proyecto central de la OCDE y la UE desde mediados de esa década (Barbier, 2006; Timo Weishaupt, 2011). Como ha señalado Amparo Serrano, el paradigma de la activación “va más allá de la mera intervención en el mercado de trabajo para ayudar a las personas desempleadas a trabajar. Implica una política de producción de individuos e identidades que se adapten más fácilmente a las nuevas reglas de la industria y, como tal, implica también una nueva comprensión de la ciudadanía” (2007: 12). Esto es, activación no equivale a políticas activas del mercado de trabajo: aunque éstas estén relacionadas con aquél, el paradigma de la activación desborda el campo del mercado de trabajo, supone un giro cultural, una reformulación de la cuestión social y la ciudadanía y, de este modo, implica una agenda de reforma de la política social y los Estados del Bienestar (MacGregor, 2005; Barbier, 2007; Serrano, 2007). Más concretamente, este paradigma de política pública se caracteriza por su enfoque individualizado y su énfasis en el empleo y en la contractualización como llaves de la ciudadanía (Serrano, 2007: 14). El empleo ya no es sólo un derecho, se convierte en un deber civil:

El propósito del Estado del Bienestar ya no es, pues, proteger contra los riesgos inherentes a la economía de mercado, sino más bien crear las condiciones y actitudes adecuadas para que la gente se adapte a los requerimientos de una economía continuamente cambiante. En otras palabras, su rol es motivar a la fuerza de trabajo y formar a las personas para venderse y comercializarse, para “convertirse en emprendedores” (Serrano, 2007: 20-21).

La activación, desde el punto de vista de los individuos, implica la introducción tanto de sanciones o incentivos negativos (como el endurecimiento de los requisitos de acceso y los niveles de cobertura de las prestaciones por desempleo o discapacidad, así como su condicionalidad, ligada al cumplimiento de una serie de obligaciones; la introducción de restricciones a los programas de prejubilación y el endurecimiento de las condiciones –periodo de cotización, edad, nivel de cobertura- de la jubilación), como de servicios individualizados o incentivos positivos (como el asesoramiento a la búsqueda de empleo, la formación, subsidios fiscales o de la seguridad social). Desde el punto de vista del Estado, la activación significa que éste debe abandonar progresivamente su dimensión de Estado de Bienestar para convertirse más bien en un Estado

---

dignidad”, como él mismo declarara en el debate sobre el “Estado de la Unión” en 1993 (Besharov y Fowler, 1993).

“habilitador” (Serrano, 2007: 23; Timo Weishaupt, 2011: 200), que activa a los individuos al tiempo que se activa a sí mismo. Como ha subrayado Jean-Claude Barbier,

se activa en el sentido de que la provisión de servicios y prestaciones se dirige principalmente a las personas en edad de trabajar e involucradas en algún tipo de actividades de ‘trabajo’ (ampliándose en algunos casos el alcance de lo que se entiende por ‘edad de trabajar’). Se activa también en el sentido de que los mecanismos de financiación y la distribución de recursos se diseñan con el fin de promover la creación de empleo (Barbier, 2007: 149-50)

La activación incluye, pues, una reorientación de los programas de bienestar, para ponerlos al servicio del incremento de la tasa de actividad económica y de la competitividad. En este marco, la expansión de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar y de atención a la dependencia se concebiría como una pieza más para animar a las mujeres a entrar y permanecer en el mercado de trabajo .

Ahora bien, que la activación se haya asumido como el paradigma de política pública predominante tanto en las organizaciones internacionales como en los debates de reforma en toda Europa no significa que éste se haya trasladado del mismo modo a los diversos contextos nacionales, cuyas tradiciones y dinámicas institucionales importan y modelan diferentes adaptaciones y prioridades. En términos generales, los estudiosos de este proceso han tendido a construir tipologías para capturar esta heterogeneidad de activaciones. Así, Taylor-Gooby ha distinguido entre activación “positiva” y “negativa” (2004c: 234); Barbier, por su parte, ha diferenciado el modelo “liberal” de activación del modelo “universalista” (2007: 150); Bonoli, por el contrario, ha distinguido cuatro tipos de políticas activas del mercado de trabajo o activación<sup>75</sup>, según su mayor (o menor) orientación del empleo hacia el mercado y según su mayor (o menor) énfasis en la inversión en capital humano: “el endurecimiento de los incentivos”, “la asistencia al empleo”, “la inversión en capital humano” y “la ocupación” (2010: 440-441). Sin negar el valor de estas tipologías, que arrojan luz sobre las diferencias nacionales e institucionales y sobre las diversas dimensiones e instrumentos de la activación, me parece que este

---

<sup>75</sup> Bonoli utiliza ambas denominaciones, si bien ya hemos precisado aquí que es un error identificar políticas activas del mercado de trabajo con activación; las primeras se refieren restringen al mercado de trabajo; la segunda implica un principio de regulación y reorganización de la política social.



empeño clasificatorio añade, a su vez, cierta confusión al estudio de la cuestión. Estas distinciones se basan, implícita o explícitamente, en una escala valorativa que convierte la activación “positiva” o “socialdemócrata” en un fenómeno distintivo, necesario y deseable políticamente. De este modo, a mi parecer, se esconde o se elude una cuestión sociológica y política central: que el llamado paradigma de la activación es una variante del paradigma neoliberal, forma parte, pues, de ese nuevo sentido común que no es patrimonio de los partidos conservadores y liberales, sino que ha transformado el modo de pensar y hacer política también de los partidos socialdemócratas. De este modo, la activación engancha a la perfección con la prioridad que el paradigma neoliberal concede a las ideas y valores del individualismo y a la libertad de elección, a la iniciativa privada, a la confianza en el mercado libre, a la contención de la inflación, a las políticas de oferta, a los mínimos déficits presupuestarios y a la baja deuda pública<sup>76</sup>. Desde esta mirada, deja de ser paradójico, como apuntaba Amparo Serrano, que la activación apele “a un registro semántico basado en la libertad individual, la elección, la realización personal y la iniciativa” (Serrano, 2007: 21), ya que la activación forma parte del registro semántico del neoliberalismo.

Pero, ¿cuál es el mecanismo por el que un paradigma de política pública se convierte efectivamente en un programa de reforma de política pública en un determinado lugar? La literatura especializada no da una respuesta clara. No existe consenso en cuanto a los factores que determinan el impacto relativo de los nuevos o concurrentes “paradigmas de política pública”: algunos autores han apuntado al poder de persuasión de los propios paradigmas y a la influencia de los expertos o de las “comunidades epistémicas”<sup>77</sup> sobre los diseñadores de políticas (Haas, 1992; Beyeler, 2004); otros han enfatizado más bien la importancia de la congruencia entre los nuevos paradigmas y las ideas previamente incrustadas en la configuración estatal, la apertura o cierre de esta configuración estatal al consejo externo, y su (in)capacidad burocrática para la innovación

---

76 Sobre el neoliberalismo, véanse: (Harvey, 2005; Saad-Filho y Johnston, 2005; Duménil y Lévy, 2007; Lee Mudge, 2008).

77 Según Haas, “una comunidad epistémica es una red de profesionales de reconocida pericia y competencia en un campo particular y con una autoridad intelectual en lo que se refiere al conocimiento relevante de políticas en tal campo” (1992: 3).

(Skocpol y Weir, 1985); por último, aún otros autores han subrayado que el impacto de los nuevos paradigmas está mediado por la habilidad de los políticos para construir coaliciones de grupos sociales en base a ellos (Hall, 1989).

Por las limitaciones del presente trabajo, y siguiendo la línea de algunas investigaciones recientes (Armingeon y Beyeler, 2004; Mahon, 2006; Ervik, Kildal y Nilssen, 2009; Timo Weishaupt, 2011), aquí voy a optar por evaluar el poder del FMI y la OCDE como “comunidades epistémicas” (Haas, 1992) para difundir un paradigma neoliberal de política pública, que incluiría determinadas recetas e instrumentos de política relacionados con la conciliación de la vida laboral y familiar. Como ha subrayado Haas,

Debido a su mayor red de difusión, es probable que la influencia de las comunidades (epistémicas) transnacionales sea mucho más sostenida e intensa que la de una comunidad nacional. La formación profesional, el prestigio y la reputación en un área muy valorada por la sociedad o por la élite que toma las decisiones conceden a los miembros de una comunidad epistémica acceso al sistema político y legitima o autoriza sus actividades. Del mismo modo, su conocimiento, avalado por pruebas de validez, les confiere influencia sobre los debates de política pública y les sirve como principal recurso de poder social (Haas, 1992: 17).

Ahora bien, valorar el impacto efectivo de los paradigmas de política pública promovidos por las comunidades epistémicas transnacionales en los procesos de innovación política en un país determinado es una tarea bien complicada. Yee (1996) recomienda una estrategia basada en dos métodos cualitativos cuasi-experimentales, planteados por Alexander L. George: el “procedimiento de la congruencia” (*congruence procedure*) y el “rastreo del proceso” (*process tracing*). El “procedimiento de la congruencia” establece una posible relación entre paradigma de política pública y reformas políticas si hay concordancia o consistencia entre la primera y las segundas. No obstante, este procedimiento no está exento de problemas: la congruencia entre unas determinadas reformas y las recomendaciones de ciertas comunidades epistémicas no constituye una “prueba” unívoca de la influencia de éstas, pues “las mismas o en buena parte similares ideas pueden proceder de otras fuentes, internacionales o domésticas” (Beyeler, 2004: 8-9); pero es, sin duda, un buen termómetro de la popularidad o difusión de tales ideas. Precisamente por las dificulta-

des que plantea el uso del procedimiento de la congruencia, es habitual complementar tal procedimiento con el método del “rastreo del proceso”. Como subraya Yee (1996), aunque éste requiere muchos datos, es un enfoque más directo y satisfactorio, que estudia la influencia que tienen los paradigmas de política en las diversas etapas del proceso de diseño de las políticas públicas, esto es, analiza su influencia en las preferencias de política de los actores políticos, en la elección final de política, en la definición y planteamiento de esa política, y en la implementación. Por eso mismo, en el presente capítulo pretendo utilizar ambos procedimientos: el rastreo del proceso servirá para explorar la plausibilidad de la influencia que el procedimiento de la congruencia puede darnos a entender. De este modo, atenderé a si los actores nacionales utilizan los paradigmas de política pública de estas organizaciones internacionales —o si éstos hablan a través de ellos—, tanto en el momento de ideación de las políticas de conciliación, como en el momento de la implementación y redacción de las reformas legales.

## **2. LA AGENDA DE LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS GLOBALES: LA DIFUSIÓN DEL PARADIGMA NEOLIBERAL**

El impacto político-ideológico de la globalización sobre la política pública de los Estados del Bienestar -y, más precisamente, los procesos de transferencia rápida de políticas promovidos por las comunidades epistémicas de las organizaciones internacionales- se ha convertido recientemente en un programa de investigación en expansión (Deacon, Hulse y Stubbs, 1997; Deacon, 2001; Armingeon y Beyeler, 2004; Mahon, 2006; Deacon, 2007; Ervik, Kildal y Nilssen, 2009; Timo Weishaupt, 2011). Sin embargo, este interés se centra habitualmente en los programas considerados centrales, como la política económica y del mercado de trabajo o las pensiones, raramente se inclina hacia el estudio de las políticas de conciliación, pese a que éstas estén estrechamente relacionadas con aquéllas<sup>78</sup> (como excepción, véanse: Mahon, 2006; Lindén, 2009). Probablemente la causa

---

<sup>78</sup> Aún más, las recomendaciones sobre políticas públicas y, específicamente, sobre políticas de conciliación de las instituciones internacionales adquieren una importancia peculiar en la actualidad, dado que “los estados están envueltos en un proceso de “des-aprendizaje” de viejas políticas (maternalismo), y aprendizaje de nuevas (conciliación)” (Mahon, 2006: 179).

de este descuido es la división que suele establecerse entre política económica y del mercado de trabajo, por un lado, y política social, por otro. Los estudiosos del bienestar suelen analizar la influencia ideológica de las organizaciones internacionales sobre la política social de los Estados del Bienestar atendiendo únicamente a las recomendaciones de política social, sin considerar las recomendaciones económicas y del mercado de trabajo, lo que sesga sus conclusiones y les lleva a presentar a menudo a estas organizaciones “como más preocupadas por los fines sociales de la actividad económica de lo que en realidad son”, como reconocen Deacon, Hulse y Stubbs (1997: 58).

Ahora bien, el estudio del discurso de la conciliación de la vida laboral y familiar desde el enfoque de los paradigmas de política pública nos obliga a superar esa disociación entre política económica y de empleo y política social, y a analizar las recomendaciones de conciliación de las comunidades epistémicas globales en el contexto de los principios rectores y los fines que, según aquellos paradigmas, las nuevas políticas públicas debieran perseguir. En especial, este enfoque nos permite poner en relación los diagnósticos y recomendaciones en materia de conciliación de las comunidades epistémicas globales con sus objetivos y recomendaciones en otras áreas de política pública y, de este modo, nos permite comprender los primeros como una de las piezas del puzzle del paradigma de activación que estas comunidades promueven.

Con el fin de perfilar las líneas maestras del paradigma de activación de política pública y, en su interior, del programa dominante de conciliación, el presente apartado presenta los principales análisis y prescripciones económicas y de política social que desde hace años han propugnado dos de las comunidades epistémicas globales más influyentes: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más concretamente, la siguiente exposición se basa en el análisis de contenido de diversos tipos de informes y estudios publicados por el FMI y la OCDE entre 1998 y 2010: por un lado, se han revisado los informes económicos evaluativos dedicados específicamente a España; en el caso de la OCDE, se han examinado también informes temáticos complementarios, dedicados específicamente a la cuestión de la conciliación, o a problemáticas cercanas, como el empleo. Veamos, pues, en qué han consistido las recomendaciones de ambas instituciones globales.

## *2.1. La agenda de política pública del Fondo Monetario Internacional para España*

El Fondo Monetario Internacional (FMI) –como el Banco Mundial- nace en 1945, fruto de los Acuerdos de Bretton Woods. Su principal propósito consiste en “asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional, es decir el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio que permite a los países (y a sus ciudadanos) efectuar transacciones entre sí”, a fin de “fomentar un crecimiento económico sostenible, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza” (FMI, 2011<sup>79</sup>). Para garantizar tal propósito, el FMI “pasa revista a las políticas económicas aplicadas por los países, así como a la situación económica y financiera nacional, regional y mundial a través de un sistema formal de supervisión” (*Íbid.*), que consiste en el asesoramiento y la recomendación de políticas “que promuevan la estabilidad económica, reduzcan la vulnerabilidad a crisis económicas y financieras y mejoren los niveles de vida” (*Íbid.*). El sistema de asesoramiento y de recomendaciones se basa en la publicación de evaluaciones e informes regulares, y en la provisión de asistencia técnica a los países miembros.

Desde su origen, el FMI ha promovido políticas económicas puramente liberales, despreciando su impacto social. No obstante, esta actitud comienza a cambiar a mediados de los noventa. Así, el Informe Anual del FMI en 1994 reconoce que la impopularidad de sus programas de reforma está relacionada con los efectos sociales adversos que éstos provocan a corto plazo sobre las poblaciones más vulnerables (Deacon, Hulse, Stubbs, 1997; Deacon, 2001, 2007). Tan es así que, desde principios de los 2000, la política social entra en la agenda del FMI, que acepta ahora que “la viabilidad macroeconómica debe incluir políticas que aborden directamente asuntos sociales y de pobreza: y que para conseguir estos objetivos, el gasto del sector social debería concentrarse en mejorar el estatus educativo y de salud de los pobres” (IMF, 2001<sup>80</sup>). No obstante, cabe subrayar que el reciente interés del FMI por la política social y por la mejora de los estándares de los servicios sociales básicos se ha concentrado principalmente en los países pobres, cuyo gasto social es muy bajo.

---

<sup>79</sup> Véase la página web “FMI: Datos Básicos”, en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/glances.pdf>

<sup>80</sup> Véase “Social Dimensions of the IMF's Policy Dialogue”, en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/social.htm>

Para las economías occidentales avanzadas, las recomendaciones de política social del FMI se han traducido habitualmente en el ensalzamiento de la eficacia de los programas de transferencia de renta focalizados en las poblaciones más necesitadas, frente a los programas y servicios sociales universales o frente a sistemas generosos de seguridad social.

En la línea habitual del tipo de asesoramiento del FMI a los países europeos, los informes de esta organización sobre España entre 1998 y 2010 se han centrado principalmente en cuestiones de política fiscal y económica, y en cuestiones del mercado de trabajo. Para el periodo referido, y pese a que el Artículo 4 de los Acuerdos del FMI sobre las “Obligaciones en relación a los acuerdos de intercambio” obliga a los estados miembros a proveer información y consultar sus políticas con el FMI con una periodicidad habitualmente anual<sup>81</sup>, sólo existen ocho informes específicos sobre España, seis de los cuales fueron publicados entre 1998 y 2003, mientras que los dos últimos datan de 2009 y 2010<sup>82</sup>, ya en plena crisis económica<sup>83</sup> (Ver Tabla 4.1.).

No obstante las ligeras variaciones en el foco central de interés de los informes del FMI sobre España, los ocho informes revisados comparten indiscutiblemente un marco de ideas y principios rectores, así como un elenco de recomendaciones de política pública, o dicho de otro modo, los ocho informes delimitan los contornos de un paradigma de política pública bien preciso: un paradigma de la activación. Dada la centralidad que este paradigma acuerda a las políticas del mercado de trabajo, resulta sorprendente que la problemática de la conciliación de la vida laboral y familiar esté completamente ausente en estos informes<sup>84</sup>. Ahora bien, a pesar de no

---

<sup>81</sup> Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa04.htm>

<sup>82</sup> Aparte de los informes señalados, durante este periodo el FMI publica un Working Paper sobre el envejecimiento en España (Véase: Catalán, M., Guajardo, J. y Hoffmaister, A.W. (2007), “Coping with Spain’s Aging: Retirement Rules and Incentives”, IMF Working Paper, WP 07/122, Washington D.C.: IMF).

<sup>83</sup> Es significativo que España no cumpliera con el Artículo 4 de los Acuerdos del FMI precisamente de 2004 a 2009, coincidiendo con los gobiernos del Partido Socialista (y antes de la explosión de la crisis de la deuda), y cuando el exministro español Rodrigo Rato era Director Gerente del FMI (2004-2007).

<sup>84</sup> Es más, no sólo no se menciona la conciliación, tampoco se señala –ni se problematiza consecuentemente– la relativa baja tasa de participación laboral de las mujeres en nuestro país, ni se contempla el aumento reciente de esta participación en las proyecciones sobre las pensiones. Pero quizá lo más chocante sea que ninguno de los informes del FMI –salvo el de 2009– muestra siquiera los principales datos de empleo y de desempleo segregados por sexo. La perspectiva de género brilla por su

abordar la conciliación de forma explícita, o precisamente por ello, el programa neoliberal de activación que promueve esta organización internacional puede tener consecuencias claras para el diseño de políticas de conciliación. De ahí que resulte pertinente atender aquí a sus diagnósticos y recomendaciones.

**TABLA 4.1.** Informes del FMI sobre España (1998-2010)

1. FMI (1998), "Spain: Selected Issues", *IMF Staff Country Report No. 98/53*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
2. FMI (2000), "Spain: The 2000 Article IV Consultation-Staff Report", *IMF Staff Country Report No. 00/151*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
3. FMI (2000), "Spain: Selected Issues", *IMF Staff Country Report No. 00/156*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
4. FMI (2002), "Staff Report for the 2001 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 02/53*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
5. FMI (2003), "Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 03/40*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
6. FMI (2003), "Spain: Selected Issues", *IMF Country Report No. 03/41*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
7. FMI (2009), "Staff Report for the 2008 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 09/128*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
8. FMI (2010), "Staff Report for the 2010 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 10/254*, Washington D.C.: International Monetary Fund.

En concreto, según estos informes, tanto las reformas de política fiscal como las reformas del mercado de productos y del mercado de trabajo en España han de dirigirse a un mismo objetivo: la creación de empleo –o, más bien, de ciudadanos empleables- a través de políticas de la oferta. En este sentido, las recomendaciones de los diversos informes apenas han variado con el tiempo, pese al vuelco que ha sufrido la coyuntura econó-

---

ausencia en los Informes Económicos del FMI, a pesar de que, durante el periodo que nos ocupa, el FMI publicó dos documentos de trabajo sobre los presupuestos con perspectiva de género y sobre la relevancia del género para la política macroeconómica (Véanse: Stotsky, 2006a; Stotsky, 2006b).

mica y social en nuestro país en los últimos años. El informe de 1998 ya recomendaba la descentralización de la negociación colectiva –y más específicamente, de la negociación salarial<sup>85</sup>–, la reducción del salario mínimo<sup>86</sup>, el endurecimiento de los requisitos para percibir una prestación por desempleo y la introducción de incentivos adecuados para que las personas desempleadas acepten un empleo, y la eliminación de los programas de ayuda a trabajadores específicos (agrarios) en determinadas áreas deprimidas de España. A partir de los informes de 2000, a este paquete de recomendaciones se suman algunas otras, como la flexibilización y liberalización del mercado de productos, la supresión de la subvención fiscal por la compra de vivienda, la promoción del empleo a tiempo parcial<sup>87</sup>, la reducción de los costes de contratación y despido de la fuerza de trabajo, y la reforma de las pensiones. El FMI reconoce, no obstante, que todas estas reformas “podrían combinarse con programas de bienestar social específicos para proteger a las sectores realmente necesitados de la población” (FMI, 1998: 28).

No obstante, el tono de los informes y la perentoriedad de las reformas señaladas por los informes varía con el tiempo, en una especie de viaje de ida y vuelta. Si el informe de 1998 y el primer informe de 2000 ofrecían más bien una imagen negativa de nuestra economía, que subrayaba sus “debilidades” (alto desempleo estructural y alta inflación), el segundo informe de 2000 y los informes de 2002 y 2003 muestran, por el contrario, cierta fascinación por “la salud global de las finanzas públicas españolas”, que “ha mejorado de manera espectacular” (FMI, 2000b: 3), permitiendo la entrada de nuestro país en el último tramo de la Unión Económica y Monetaria. Estos informes (2000b-2003) elogian las medidas de reforma adoptadas en diversos ámbitos (reformas del mercado de trabajo de 1997<sup>88</sup> y 2002<sup>89</sup>, reforma de las pensiones de 1997, privatización

---

<sup>85</sup> Con el fin de “permitir que caigan los salarios en las áreas de alto desempleo, atrayendo de ese modo a esos lugares a las empresas y proporcionando un incentivo adicional a los desempleados para migrar” (FMI, 1998: 28)

<sup>86</sup> Pese a que el informe reconoce que el salario mínimo español “actualmente el 32% del salario medio de un adulto (...) no es alto para los estándares internacionales” (FMI, 1998: 26).

<sup>87</sup> El tiempo parcial es considerado “un valioso vehículo de entrada al empleo, especialmente para mujeres y jóvenes” (FMI, 2000a: 23).

<sup>88</sup> La reforma pactada del mercado de trabajo de 1997 introdujo el contrato de promoción del empleo indefinido, con costes de despidos más baratos, para ciertas categorías de trabajadores (jóvenes desempleados menores de 30 años, desempleados



nes, liberalizaciones) por el gobierno de José María Aznar, medidas que consideran “en línea con el pasado consejo del Fondo” (FMI, 2003a: 3), y definen ahora sus recomendaciones en términos de “retos” o “desafíos” a medio y largo plazo. Sin duda, el mayor “reto” que identifican estos informes es el envejecimiento de la población española, que –apuntan– amenaza la viabilidad del sistema de Seguridad Social. De ahí que se señale la necesidad de una reforma radical del sistema de pensiones que desanime la jubilación anticipada, fortalezca el vínculo entre prestaciones y contribuciones, aumente gradualmente la edad efectiva de jubilación unos cinco años y promueva los planes de pensiones privados complementarios<sup>90</sup>.

Por último, tras un vacío de seis años, los informes del FMI de 2009 y 2010 recuperan un tono severo, incluso desesperanzador, en su examen de la economía española: “el pronóstico es sombrío”, dictamina el informe de 2009 (FMI, 2009: 9). No obstante el nuevo escenario de crisis económica y de empleo, el FMI recomienda el mismo abanico de reformas estructurales que venía aconsejando en informes pasados. En el frente del mercado de trabajo, cuyas “estructuras rígidas” son –se dice– las principales culpables de “los problemas de competitividad de España y de su alta tasa de desempleo” (FMI, *Supplementary Information*, 2009: 2), el FMI recomienda flexibilizar la negociación colectiva, incluyendo “cláusulas de salida” (*opt-out clauses*) para las empresas, acabar con la indexación salarial y reducir los costes de despido de los trabajadores estables<sup>91</sup>.

---

de larga duración, desempleados mayores de 45 años, y trabajadores temporales cuyo contrato se transformara en indefinido), suprimió el contrato temporal de lanzamiento de nueva actividad, y estableció bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social para esos nuevos contratos.

<sup>89</sup> La reforma del mercado de trabajo de 2002 se valora positivamente porque está basada en el “énfasis de ‘la vuelta al trabajo’ (return-to-work)” (FMI, 2003a: 18), esto es, en medidas de tipo “bienestar para el trabajo” (welfare-to-work).

<sup>90</sup> Para el personal del FMI, “mientras que las proyecciones (sobre las pensiones) a largo plazo son intrínsecamente inciertas –y las tendencias cambiantes en la inmigración pueden volverlas aún más inciertas–, no cabe duda que las mejoras en la eficiencia del sistema de pensiones son también de gran valor en sí mismas: pueden jugar un rol importante en el refuerzo de los incentivos para el trabajo” (FMI, 2002: 22).

<sup>91</sup> El personal del FMI reconoce que el gobierno español ya está haciendo progresos en la esfera de los mercados de productos y servicios, pero se lamenta de que “al gobierno le continúa preocupando que las modificaciones en los acuerdos sobre la indemnización por despido y otras reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo

Asimismo, se insiste en la necesidad de una reforma radical de las pensiones de las características apuntadas anteriormente. En el ámbito de los mercados de servicios y productos, el FMI recomienda liberalizar los servicios, eliminar las restricciones a la concurrencia en los servicios profesionales, promover una mayor competencia en las “industrias de red” (*network industries*) y reducir las cargas administrativas para las empresas (FMI, 2009: 35).

No es de extrañar, pues, que el informe de 2010, publicado tras el anuncio por parte del gobierno socialista del primer paquete de austeridad, celebre la introducción de recortes de sueldos en el sector público y la inminente aprobación de la reforma del mercado de trabajo y de las pensiones. Aunque se reconoce que estas medidas “representan una ruptura significativa con años de inacción y apuntan a la dirección correcta” (FMI, *Statement*, 2010: 3), se considera que “el gobierno debería hacer más creíble el logro de sus objetivos y adelantarse *enérgicamente* a cualquier desliz” (FMI, 2010: 16) (Las cursivas son mías). Y es que, según el informe, las medidas aprobadas (o pendientes de aprobación) hasta el momento “resultan insuficientes para el necesario ‘cambio de régimen’”, para el que se precisaría “una revisión radical del mercado de trabajo” (FMI, 2010: 20), que incluyera una flexibilización clara de la negociación salarial, la reducción de las prestaciones por desempleo, la reducción de las pinzas impositivas (*tax wedges*) y la promoción del trabajo a tiempo parcial<sup>92</sup> (FMI, 2010: 70), así como una reforma de las pensiones más ambiciosa, que actualizara automáticamente el sistema a la esperanza de vida (FMI, 2010: 17). Como es bien sabido, la mayoría de estas recomendaciones de reforma han sido introducidas desde 2011 por el gobierno del Partido Popular, si bien desborda los límites de este trabajo analizar las reformas de política pública adoptadas en nuestro país posteriormente a 2010.

---

signifiquen un menoscabo de los derechos del trabajador” (FMI, *Supplementary Information*, 2009: 2).

<sup>92</sup> Ya que éste “anima a la participación en el mercado de trabajo a grupos que de otro modo no trabajarían, como por ejemplo mujeres, especialmente con hijos, jóvenes y trabajadores mayores” (FMI, 2010: 70).

## *2.2. La agenda de política pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para España*

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos nace en 1961, de la Organización para la Cooperación Económica Europea, que había sido creada en 1947 para administrar los fondos del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Esta organización está formada por 34 países miembros, considerados los países más ricos del mundo. Según el Artículo 1 de la Convención de la OCDE, los objetivos de la organización son los de “promocionar políticas diseñadas para a) lograr el mayor crecimiento económico sostenido y de empleo, y crecientes niveles de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, contribuyendo de este modo al desarrollo de la economía global; b) contribuir a una expansión económica sólida tanto entre los países miembros como en los no miembros (...); c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de acuerdo con las obligaciones internacionales” (OCDE, 1960<sup>93</sup>).

A diferencia de las instituciones de Bretton Woods –FMI y BM–, la OCDE no concede créditos en base a determinadas condiciones políticas, sociales o económicas, por lo que la consecución de sus objetivos depende únicamente de su poder de persuasión, de la legitimidad ideológica de la que goza gracias a su “juego de ideas” (Marcussen, 2001; Deacon, 2007), a su sistema de intercambio de experiencias y conocimientos considerados adecuados y a su asistencia técnica no condicionada. A diferencia también de las instituciones de Bretton Woods, la política social ha formado parte de la agenda política de la OCDE casi desde sus orígenes. La Dirección de Educación, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales fue creada en 1974<sup>94</sup> y pronto consiguió que las cuestiones del bienestar ocuparan un lugar significativo en la agenda de la organización. De hecho, esta Dirección organizó en 1980 una conferencia pionera sobre “La crisis del Estado del Bienestar” en los estados de la OCDE, cuya conclusión, no obstante, fue que “la política social en muchos países crea obstáculos al crecimiento” (Cit. en Deacon, 2007: 57).

---

<sup>93</sup>Véase: [http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_1915847\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/7/0,3343,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1_00.html)

<sup>94</sup> A su vez, en 2002 la Dirección para la Educación se disgregó de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales y se convirtió en una Dirección independiente.

**TABLA 4.2.** Informes de la OCDE revisados (1998-2010)

**A. INFORMES ECONÓMICOS: ESPAÑA**

1. OECD (1998), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
2. OECD (2000), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
3. OECD (2001), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
4. OECD (2003), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
5. OECD (2005), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
6. OECD (2007), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
7. OECD (2008), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.
8. OECD (2010), OECD Economic Surveys: Spain, París: OECD.

**B. INFORMES SOBRE EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL**

1. OECD (1999), Implementing the OECD Jobs Strategy. Assessing Performance and Policy, París: OCDE.
2. OECD (2000), Policies Towards Full Employment, París: OECD.
3. OECD (2003), Aging and Employment: Spain, París: OECD.
4. OECD (2005), Extending opportunities: How social policy can benefit us all, París: OECD.
5. OECD (2006), Aging and Employment: Live Longer, Work Longer, París: OECD.
6. OCDE (2007), Empleo juvenil: España. Informes OCDE, París: OCDE.
7. OECD (2009), Flexible Policy for More and Better Jobs, París: OECD.

**C. INFORMES SOBRE CONCILIACIÓN Y EDUCACIÓN**

1. OECD (1999a), A Caring World: The new social policy agenda, París: OECD.
2. OECD (1999b), "Early Childhood Education and Care: Getting the most from the investment", Education Policy Analysis, 1999, París: OECD, pp. 27-46.
3. OECD (2001), Starting Strong: Early Childhood Education and Care, París: OECD.
4. OECD (2007), Starting Strong II: Early Childhood Education and Care, París: OECD.
5. OECD (2007), Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries, París: OECD.

Sin embargo, el interés de la OCDE en las cuestiones de la política social ha aumentado y se ha diversificado desde finales de los años ochenta: desde entonces se han publicado numerosos estudios e informes sobre las pensiones, el gasto sanitario, el mercado de trabajo y las políticas de activación, y, más recientemente, sobre cuidados, servicios educativos para la primera infancia, conciliación de la vida familiar y laboral y cuidados de larga duración. La política social ya no parece concebirse como un obstáculo al crecimiento económico sostenido, sino como una condición para éste (Deacon, 2007). Para Deacon, este cambio de orientación está relacionado con el hecho de que la OCDE tenga su sede en París, la mayoría de su personal sea europeo, y su política económica y social esté imbuida de las políticas económicas y sociales mayoritarias en la Unión Europea. Sin embargo, algunos estudios, basados en los informes evaluativos sobre los países miembros -informes que dependen de la Dirección Económica de la organización- han mostrado una cara menos benigna de la OCDE (Armingeon y Beyeler, 2004). Ciertamente, los informes evaluativos están cargados de recomendaciones continuadas de desregular los mercados de trabajo, ligar la educación a la empleabilidad, endurecer los criterios para optar a las pensiones y promover los sistemas de pensiones privados, y de optar por sistemas mixtos de financiación y gestión de la sanidad.

En el periodo 1998-2010, la OCDE ha publicado ocho informes económicos sobre nuestro país y diversos estudios temáticos dedicados al empleo, el envejecimiento, la educación infantil y la conciliación de la vida laboral y familiar (Ver Tabla 4.2). El repaso de los diagnósticos y recomendaciones de los diversos informes económicos de la OCDE sobre España dibuja un paradigma de activación de la política pública similar, en muchos aspectos, al que ofrecía el FMI. Sin embargo, podríamos decir que el paradigma de política pública que perfilan los informes de la OCDE es más complejo, aparece más definido y más desarrollado, pues incluye áreas de política pública complementarias que el FMI omitía, como la conciliación. Probablemente esta mayor complejidad esté relacionada con la importancia que la OCDE acuerda a la política social y que se evidencia en su amplia producción de informes y estudios temáticos sobre diversos sectores de política social, que no se restringen a las políticas del mercado de trabajo *stricto sensu*. Estos informes y estudios influyen indudablemente, en mayor o menor grado, la elaboración de los informes económicos, que se enriquecen gracias a ellos. En cierto mo-

do, podríamos decir que, frente a la crudeza del enfoque promovido por los informes del FMI, centrados en las políticas económicas y de empleo, los informes de la OCDE reflejan en mayor medida la complejidad del paradigma de la activación y el papel que la política social (políticas educativas, políticas de conciliación) puede jugar en apoyo del régimen económico deseable.

De este modo, los informes económicos de la OCDE sostienen, como el FMI, que las altas tasas de desempleo en España están relacionadas con su “estricta legislación de protección de empleo” (OCDE, 2000: 54), que sobreprotege a los *insiders* (en edad productiva) y dificulta la integración laboral de los *outsiders* (jóvenes y mujeres). En consecuencia, estos informes sobre España ofrecen, en muchos casos, las mismas recetas activadoras de reforma del mercado de trabajo que ofrecía el FMI: la descentralización y flexibilización de la negociación colectiva –y, especialmente, la negociación salarial–, la inversión en políticas activas del mercado de trabajo, la reducción de los costes de despido de los trabajadores estables, la adopción del contrato único, y el desarrollo del mercado de alquiler de viviendas –que se asocia a la promoción de la movilidad de la fuerza de trabajo, sobre todo la poco cualificada. Estas recomendaciones de reforma para nuestro país son coherentes con las principales orientaciones de política pública especificadas por la “Estrategia de Empleos” que la OCDE puso en marcha en 1994 (OECD, 1999, 2000, 2009; OCDE, 2007), paralelamente a la creciente importancia de las políticas de empleo en la agenda política de la Unión Europea.

Asimismo, igualmente en la línea activadora del FMI, la preocupación por la creación de empleo aparece ligada en el discurso de la OCDE al fenómeno del envejecimiento de la población y a las presiones presupuestarias que ésta conlleva. Por ello, todos los informes económicos sobre España aconsejan una reforma de las pensiones que dificulte la jubilación anticipada, aumente la edad efectiva de jubilación, de modo acorde al aumento de la esperanza de vida, y reduzca sustancialmente las tasas de reemplazo de las pensiones<sup>95</sup>. Estas recomendaciones se compadecen bien con las recomendaciones del proyecto “Políticas para el envejecimiento y

---

<sup>95</sup> Sin embargo, a diferencia del FMI, la OCDE reconoce que “la disminución en la generosidad de las pensiones podrá ser menor, cuanto más se facilite el incremento de la participación laboral de mujeres y trabajadores mayores” (OECD, 2005: 149).

el empleo”, lanzado por la OCDE a principios de los 2000<sup>96</sup>, y que propone una serie de medidas para mejorar las perspectivas laborales de los trabajadores mayores (50-64 años) desde el punto de vista tanto de la oferta como de la demanda.

No obstante, a diferencia del FMI, los informes económicos de la OCDE sobre España incluyen, desde 2001, reflexiones y recomendaciones explícitas sobre políticas de conciliación de la vida familiar y laboral y, desde 2003, reflexiones y recomendaciones en torno a las políticas educativas y de capital humano. El interés de los informes económicos de la OCDE por estas cuestiones de política social no implica, como decía, que esta organización apueste por un paradigma de política pública distinto al del FMI, un paradigma, digamos, de corte socialdemócrata. Si analizamos cómo los informes de la OCDE sobre España enmarcan la problemática de la conciliación o de la educación y las recetas de política que sugieren al respecto, advertimos que la inversión en estos sectores de política social no se concibe como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr los objetivos de activación marcados por las políticas económica y de mercado de trabajo. Así, por ejemplo, desde 2001 los informes recomiendan tanto el desarrollo de los servicios de educación infantil y de atención a la dependencia, como la promoción de los trabajos a tiempo parcial, porque esto “sería útil para atraer a más mujeres a la fuerza de trabajo, (...) mientras que unas perspectivas de trabajo mejores para los jóvenes podrían aumentar la tasa de natalidad, que ha sido muy baja en años recientes, reequilibrando así la estructura demográfica” (OECD, 2001: 16). Asimismo, el desarrollo de la educación infantil se enmarca, desde 2005, en un discurso de inversión en capital humano, que se considera clave para impulsar el futuro aumento tanto de la empleabilidad como de la productividad, sobre todo, de los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo.

Puesto que las políticas de conciliación y educativas aparecen dirigidas principalmente al incremento de la participación laboral femenina y al aumento de la empleabilidad y productividad de los futuros trabajadores, los informes económicos de la OCDE descuidan tanto la cuestión de la

---

<sup>96</sup> Este proyecto se ha concretado en la elaboración de 21 informes de diversos países miembros, incluida España (Véanse: OCDE, 2003*b* y OCDE, 2006).

calidad y equidad de los servicios de educación<sup>97</sup> y de atención a la dependencia, como la cuestión de la calidad del empleo, especialmente del empleo femenino, que es el que se pretende impulsar. Ésta es la razón por la que, en el campo de la educación infantil, los informes recomienden adoptar un “sistema privado, co-financiado por el sector público, por ejemplo, a través de un sistema de vales” (OECD, 2001: 138) o “a través de excepciones fiscales más generosas” (OECD, 2005: 88); mientras que en el área de la dependencia, los informes recomiendan “promocionar el desarrollo de una asistencia no institucionalizada” (OECD: 2001: 16), como un sistema de vales o un sistema privado de aseguración<sup>98</sup>. El discurso que legitima, si bien de forma poco explícita, este olvido de la equidad y calidad de los servicios, es el discurso de la libre elección de las familias, un discurso que aparece ligado al de la necesidad económica de promover un mercado de servicios<sup>99</sup>.

Por otro lado, si la cuestión de la conciliación de la vida laboral y familiar aparecía, por primera vez, en el informe económico de 2001 ligada

---

<sup>97</sup> De hecho, tras desaprobar las aún bajas tasas de cobertura de la educación infantil de 0 a 3 años, el informe de 2003 saluda “la nueva ley (educativa, la LOCE) que establece requisitos inferiores para el personal educativo en ese nivel, *lo que puede ayudar a aumentar la oferta*” (OECD, 2003: 82-83) (Las cursivas son mías).

<sup>98</sup> Sin embargo, cabe subrayar que, tras la introducción de la ley de Dependencia (Ley 36/2006), el informe económico de 2007 valora positivamente que la ley opte por el sistema del copago –aunque se expresan dudas sobre su viabilidad presupuestaria, principalmente a nivel de las comunidades autónomas.

<sup>99</sup> Este discurso de la “Tercera Vía”, como lo denomina Mahon, que concibe la conciliación como parte del problema de crear “mercados de trabajo y hogares flexibles para una economía globalizada” (Mahon, 2006: 174) aparece asimismo en los informes sobre conciliación y cuidados publicados por la Secretaría General de la OCDE hasta 2007 (OECD, 1999; OECD, 2007a). No obstante, como ha subrayado Mahon (2006), los informes sobre “Educación y Cuidado Infantiles Tempranos” (*Early Childhood Education and Care*) (OECD, 2001; OECD, 2007b) publicados por la Dirección para la Educación de la OCDE parten de un “paradigma de política pública” diferente, centrado en las necesidades de los niños como ciudadanos. Por ello, estos informes sí se ocupan de la equidad y calidad de estos servicios y recomiendan, contrariamente al resto de informes, su oferta y gestión públicas. Mahon entiende esto como una posible evolución del marco de la conciliación en el seno de esta organización. En mi opinión, esta una postura olvida que diversos paradigmas pueden convivir en rivalidad en el seno de una organización internacional; efectivamente, el segundo tipo de informes dibujan un paradigma alternativo, pero proceden de una Dirección subsidiaria, mientras que los primeros proceden de la Dirección General de la OCDE, que marca la línea predominante de acción. Es más, la postura optimista de Mahon no parece haber sido respaldada por la evolución posterior de los informes y políticas promovidos por la OCDE.



a la problemática del aumento de la población activa y la sostenibilidad de la pensiones, en los informes de 2005 y 2007, en los que el discurso del capital humano se convierte en central, la expresión aparece mencionada únicamente en relación a la necesidad de liberalizar los horarios comerciales (OECD, 2005: 60; OECD, 2007: 5). Por último, en los informes de 2008 y 2010, dedicados a la recesión económica, no sólo desaparece la problemática de la conciliación, sino que se hace una valoración negativa de la introducción del “cheque bebé” universal; ahora bien, el discurso del capital humano se mantiene, representado en el énfasis en la mejora de la financiación y resultados educativos, desde la educación infantil<sup>100</sup> hasta la universidad<sup>101</sup>.

### **3. LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: VALORANDO LA INFLUENCIA DE LA AGENDA GLOBAL**

Valorar la influencia del FMI y la OCDE en la formulación de las políticas estatales de conciliación no es tarea fácil. En el apartado 4.1 proponía recurrir a los métodos del “procedimiento de la congruencia” y el “rastreo del proceso” (Yee, 1996) para evaluar el influjo que las recomendaciones de estas instituciones han podido tener sobre las instituciones y actores nacionales en el proceso de diseño y aprobación de las políticas de conciliación en nuestro país.

Antes de nada, es necesario notar que la principal normativa española sobre conciliación en el periodo 1997-2010 no hace referencia explícita alguna a los diagnósticos y recomendaciones de estas organizaciones internacionales. Es más, tanto la revisión de fuentes como el trabajo de campo realizados para esta investigación muestran que ninguno de los actores clave mencionaba a estas instituciones como promotoras de transformaciones en el ámbito de la conciliación, mientras que sí reconocían el papel fundamental de los discursos y normativas de la Unión

---

<sup>100</sup> A este respecto, ambos informes sugieren que “los subsidios del gobierno central para los centros acreditados de atención infantil deberían focalizarse en los niños de las familias de bajos ingresos” (OECD, 2008: 94).

<sup>101</sup> En esta área, el informe de 2008 recomendaba un giro en la financiación de la universidad, que incluyera la subida de tasas y un mayor papel del sector privado, mientras que el informe de 2010 celebra los pasos dados ya en ese sentido.

Europea. Sin embargo, la ausencia de mención no tiene por qué implicar la ausencia de influencia en el proceso político de producción de políticas de conciliación, especialmente cuando concurren dos circunstancias: en primer lugar, cuando no sólo se utilizan los discursos de tales organizaciones para enmarcar los problemas de -y las soluciones para- los programas de política pública considerados centrales, como el mercado de trabajo o las pensiones, sino que se mencionan explícitamente sus recomendaciones como argumentos de autoridad en la justificación de reformas en tales programas<sup>102</sup>; en segundo lugar, cuando se encuentran afinidades claras entre el paradigma de política pública activador promovido por el FMI y, principalmente, por la OCDE y las reformas de conciliación adoptadas en nuestro país en los últimos años, marcadas, como veíamos en el apartado 2.2. del capítulo 2, por su orientación al empleo.

En relación a las afinidades entre el paradigma de la activación y las medidas de conciliación desarrolladas en nuestro país entre 1997 y 2010, cabe repasar fundamentalmente las recomendaciones de los informes económicos de la OCDE desde 2001. Como veíamos en el apartado anterior, las recetas que estos informes ofrecían para promover los servicios de educación infantil y de atención a la dependencia y para desarrollar el empleo a tiempo parcial denotaban una indiferencia manifiesta hacia la igualdad de social o género y hacia el bienestar de los/as cuidadores/as y los/as receptores/as de cuidados. Más bien, tales recomendaciones respondían a tres preocupaciones básicas: las reducidas tasas de empleo femenino españolas, la baja tasa de natalidad, y la mejora de la empleabilidad y productividad de nuestro país. De este modo, una tiene la

---

<sup>102</sup> Ya en 2011, Ana Pastor, actual Ministra de Fomento, afirmaba en una entrevista: “creo que es necesario llevar a cabo una reforma de nuestro sistema público de pensiones con objeto de fortalecerlo y garantizar su viabilidad futura. La Comisión Europea, la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, el Banco de España y numerosos expertos coinciden en que es inaplazable abordar la reforma. Los problemas derivados del envejecimiento de la población y de la mayor esperanza de vida, unidos a la baja tasa de natalidad y a la situación que vive el empleo son factores más que suficientes para abordar las reformas que sean necesarias (...) Parece razonable que se actualice el periodo de cómputo para el cálculo de las pensiones, tal y como ya se ha hecho en otras reformas anteriores. En este punto parece que hay un amplio consenso político. Considero positivo prolongar la vida activa, aunque ello debería ser el resultado de decisiones libres y voluntarias, y no por imposición.” (FEDEA, 2011: 238).

impresión de que, para la OCDE, las políticas de conciliación son una pieza más, la pieza “amable” o “compensadora”, de un proyecto político claro –inserto en el ADN del paradigma de política pública neoliberal– que pretende alcanzar

un nuevo equilibrio en los derechos, obligaciones y oportunidades de los individuos y de todas las diferentes instituciones comprometidas en la protección social, lo que incluye desarrollos tales como el “workfare”, “las cartas de pacientes”, un sector público más receptivo y mayor participación del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro en la provisión de la política social. Ésta es una dirección novedosa en política social y sanitaria. La nueva agenda de política social consiste en *cómo alcanzar la solidaridad social posibilitando que los individuos y las familias se mantengan a sí mismos* (OCDE, 1999a: 4) (Las cursivas son mías).

Por todo lo anterior, y pese a las diferencias evidentes entre los informes económicos de la OCDE, que abordan explícitamente la problemática de los cuidados y la conciliación, y los del FMI, que la omiten, resulta justificado afirmar que ambas organizaciones han promovido con éxito el paradigma neoliberal de la activación, esto es, han sido claves en la formación de un “clima ideológico” favorable tanto a las reformas del mercado de trabajo y del sistema de pensiones, como al desarrollo de -un cierto tipo de- políticas de conciliación.

Utilizo la expresión “clima ideológico” para referirme al tipo de influencia que el FMI y la OCDE han tenido en el proceso de producción de políticas de conciliación en nuestro país con la intención de subrayar que tal influencia no ha sido directa y, por tanto, es difícilmente mensurable. A decir verdad, las afinidades entre el paradigma promovido por tales organizaciones y las principales medidas de conciliación adoptadas en nuestro país están relacionadas con la filosofía o el carácter general de éstas, marcado por su orientación al empleo y su desprecio de los servicios públicos. De modo que el objetivo político tras la cuestión de la conciliación pareciera ser, como afirmaba Mahon, el de crear “mercados de trabajo y hogares flexibles para una economía globalizada” (Mahon, 2006: 174), en lugar de la promoción de la igualdad social y de género y la preservación de los derechos de cuidadores/as y cuidados/as. Ahora bien, más allá de esta afinidad, se ha de reconocer que, en el periodo 1997-2010, nuestros gobiernos no han utilizado los instrumentos concretos de política pública de conciliación recomendados por la OCDE: ni se

ha introducido un sistema de vales para fomentar un sistema privado de educación infantil y de dependencia<sup>103</sup>, ni se han ampliado las desgravaciones fiscales en este área, ni se ha adoptado un sistema privado de aseguración para la dependencia, ni se han llevado a cabo –hasta 2010– esfuerzos adicionales desde 1998 para promover el tiempo parcial. Para entender las elecciones concretas de instrumentos de política pública por parte de nuestros gobiernos resulta, sin duda, más pertinente analizar la influencia de la Unión Europea y de su normativa, así como el papel central de las elecciones de los actores políticos estatales, como veremos en los próximos capítulos.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

Tras defender la pertinencia de usar el enfoque de los paradigmas de política pública para estudiar la influencia político-ideológica de la globalización en la promoción y diseño de las políticas públicas, el presente capítulo ha presentado las evaluaciones y recomendaciones de los informes económicos del FMI y la OCDE para España durante el periodo 1997-2010.

El repaso de tales diagnósticos y recomendaciones nos ha ayudado a descubrir el paradigma de política pública que se escondía tras ellas: el paradigma de la activación. Al mismo tiempo, tal revisión nos ha mostrado cómo el discurso de la conciliación de la vida laboral y familiar, a modo de discurso cooptado y desnaturalizado, puede ser una pieza más de ese paradigma. En concreto, he defendido que el discurso de la conciliación de la vida laboral y familiar ha entrado a formar parte de la cara “amable” o de la moneda activadora durante los años noventa, pero sólo se ha mantenido mientras la coyuntura económica ha sido satisfactoria.

De esta forma, desde mediados de los noventa hasta 2008-2010, la difusión por parte del FMI y la OCDE del paradigma de la activación habría creado en España un “clima ideológico” favorable a la aceptación del dis-

---

<sup>103</sup> La introducción de vales y desgravaciones fiscales sí se ha llevado a cabo algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid, para el caso de la educación infantil. Asimismo, podría decirse que la ley de Dependencia, ya sea por su diseño deficiente o por la perversión de su espíritu en su aplicación, ha acabado introduciendo de hecho un sistema de ese tipo para el caso de la atención a la dependencia.

curso de la conciliación, incluso entre actores políticos y tradicionalmente reacios o contrarios a intervenir en este área. Por otro lado, la permeabilidad de este paradigma habría dejado también su impronta en el carácter o el *cómo* de la mayoría de medidas de conciliación introducidas en el periodo, claramente escoradas hacia las provisiones relacionadas con el empleo. No obstante, se reconoce que, tanto a nivel de discurso como a nivel de los instrumentos concretos de política pública, la influencia de la Unión Europea y la agenda política nacional es, sin duda, más directa y expresa.

## CAPÍTULO 5: LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR: UNA AGENDA EUROPEA

---

*Una buena política económica puede ser el principal requisito para una eficiente y adecuada política social, pero una buena política social puede ser un potente apoyo para una buena política económica.*

Ivor Richard, Ex-Comisario Europeo de Asuntos Sociales<sup>104</sup>

### INTRODUCCIÓN

**D**ecía en el capítulo 3 que el estudio de la relación entre integración europea y evolución de los Estados del Bienestar europeos no había atraído tanta atención como el estudio de la relación entre globalización y Estado del Bienestar. Y, sin embargo, parece evidente que los Estados europeos están mucho más europeizados que globalizados<sup>105</sup> (Guillén y Álvarez, 2001; Fligstein y Merand, 2002; Beckfield, 2008). No obstante, la relación específica entre integración europea y desarrollo de políticas de conciliación –y, de forma más amplia, de políticas de igualdad de género– no ha sido eclipsada por la globalización y ha recibido una atención especial por parte principalmente de investigadoras feministas (véanse, como ejemplo: Mazey, 1998; Hantrais, 2000; Guillén y Álvarez, 2004a; Hantrais, 2004; Lombardo, 2004; Walby, 2004; Lewis, 2006; Mósesdóttir, 2006; Lombardo y Forest, 2012)<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> Ivor Richard, diputado del Partido Laborista, fue Comisario Europeo de Empleo y Asuntos sociales de 1981 a 1985. (Citado en Hantrais, 1995: 15).

<sup>105</sup> En este sentido, Fligstein y Merand defienden una tesis que ellos mismo llaman ‘provocativa’: “mucho de lo que la gente llama ‘globalización es, de hecho, ‘europeización’. Esto es, los cambios que están ocurriendo en Europa occidental dan cuenta de una enorme parte de los que está provocando los incrementos de comercio en la economía global” (Fligstein y Merand, 2002: 8).

<sup>106</sup> Este vínculo singular entre Unión Europea y desarrollo de políticas de conciliación se reproduce en el discurso de los medios de comunicación y en el discurso político e institucional. De hecho, en 2009 el Parlamento Europeo lanzó una campaña

En términos generales, como he explicado anteriormente, pueden distinguirse dos interpretaciones básicas sobre el impacto de la integración europea sobre los programas de bienestar –y, de igual modo, sobre las políticas de conciliación- de los países miembros: las ‘pesimistas’ y las ‘continuistas’. El primer tipo de enfoques sostendría que la Unión Europea, a través principalmente de su política económica y monetaria, estaría impulsando un proceso generalizado de “activación” del trabajo y la política social<sup>107</sup>, que se traduciría en la introducción de recortes –en términos cualitativos y de derechos- en los programas de bienestar de los países miembros. Según este tipo de enfoques, el desarrollo de políticas de conciliación formaría parte de la estrategia activadora de la UE. Por el contrario, los enfoques ‘continuistas’, de carácter institucionalista y claramente predominantes en este tipo de literatura, insistirían en que la integración europea estaría impulsando una agenda de reformas “racionalizadora”, una “reestructuración” (Pierson, 2001a) o “re-calibración” (Ferrera y Hemerijck, 2003) de los programas de bienestar para adaptarlos a los nuevos riesgos sociales. Esta agenda de reformas, que incluiría la promoción de políticas de conciliación, no implicaría una agenda de recortes, ni alteraría en lo esencial el carácter de los diversos mundos del capitalismo del bienestar de posguerra (Esping-Andersen, 2000)<sup>108</sup>.

Como ocurría en el caso de la globalización, el desarrollo cuantitativo y cualitativo de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España de 1997 a 2010<sup>109</sup> parecía, a primera vista, apuntalar la tesis ‘continuista’. Hasta hace sólo dos o tres años, la expansión de este nuevo sector de política social parecía negar la tesis de la agenda de recor-

---

informativa común para toda la UE en el que la conciliación aparecía como uno de los temas “europeos” –junto a la energía, la migración, la seguridad y los derechos de los consumidores. En concreto, uno de los carteles diseñados para promover la participación en las elecciones europeas de ese año, y en el que se podía ver un ordenador junto a un biberón, rezaba así: “¿Cómo conciliar la vida familiar y laboral? Elecciones al Parlamento Europeo. El 7 de junio tú eliges” (*El Mundo*, 17/03/2009)

<sup>107</sup> Para una clarificación del concepto de la “activación”, véase apartado 4.1. del capítulo 4.

<sup>108</sup> Sería, sin duda, interesante conocer el punto de vista de estos autores neoinstitucionalistas sobre las drásticas reformas introducidas en la mayor parte de los países europeos en los últimos tres años. Del mismo modo, es preciso valorar hasta qué punto el institucionalismo puede ofrecernos las herramientas analíticas necesarias para entender los acontecimientos que están sucediendo en los Estados del Bienestar europeos.

<sup>109</sup> Véase apartado 2.2 del capítulo 2.

tes o remercantilización de la fuerza de trabajo europea, al tiempo que una prueba de la “reestructuración” que están sufriendo los Estados del bienestar europeos para adaptarse a los nuevos riesgos sociales. Ésta ha sido también la visión predominante en la literatura sobre conciliación española, al menos hasta 2010-2011 (Guillén y Álvarez, 2004a; Fernández y Tobío, 2005; Guillén, Moreno-Manzanaro y González, 2009).

Frente a esta visión dominante, sostengo que es un desacierto aceptar el enfoque ‘continuista’ sin mayor consideración. Y ello por dos cuestiones metodológicas: en primer lugar, el enfoque ‘continuista’ valora el impacto de la integración europea sobre los programas sociales de los Estados miembros en términos cuantitativos, atendiendo a la evolución del gasto social total o del gasto en un determinado programa, sin tomar en consideración los cambios cualitativos dentro de cada programa o entre los diversos programas; en segundo lugar, los autores ‘continuistas’ suelen analizar la influencia de la UE sobre los Estados del Bienestar nacionales basándose únicamente en el estudio de la producción comunitaria de política social *stricto sensu*, sin considerar su interacción con la legislación, recomendaciones y políticas comunitarias de tipo económico, lo que sesga sus conclusiones y les lleva a ofrecer una imagen muy benévola del “Modelo Social Europeo” (Deacon, Hulse y Stubbs, 1997: 58). Como ha subrayado Jane Lewis,

diferentes estudios han vinculado las políticas de conciliación de la vida laboral y familia tanto al desarrollo de la igualdad de oportunidades como a las transformaciones más amplias en política social y económica. Se puede alcanzar una comprensión más robusta de las trayectorias de política pública en relación con la igualdad de género si se toma en consideración el grado en que estos campos de política se están moviendo en direcciones similares o diferentes, cómo se relacionan las unas con las otras, los modos en que se entrelazan, y si existe un “encaje” entre ellas y una ‘lógica política’ identificable (Hobson and Lewis, 1997; Mazur, 2002, p.119). Esto nos ofrecerá también una mejor comprensión de los cambios en el modo en el que el objetivo de la igualdad de género ha sido conceptualizado (Lewis, 2006: 422-423).

Así pues, en la línea de la perspectiva propuesta en el capítulo anterior, el presente capítulo se propone partir de una perspectiva amplia, contextualizada y cualitativa para poner a prueba los enfoques tanto ‘pesimistas’ como ‘continuistas’, y evaluar el impacto que la Unión Europea ha tenido en las reformas adoptadas en España en el ámbito de la conciliación de la



vida laboral y familiar desde 1997. La especificidad de la Unión Europea como organización internacional, su nivel de institucionalización, su capacidad de influencia en las políticas nacionales de los Estados miembros, la convierten en una organización internacional muy diferente al FMI o a la OCDE. Si el influjo de estas organizaciones sobre la política social –y, específicamente sobre la política de conciliación– de sus países miembros era más bien de tipo “indirecto” o ideológico, la influencia de la Unión Europea en la política social de sus Estados miembros es, sin duda, más directa, aunque adquiere diversas formas y aparece en diversos niveles.

Partiendo de estas precauciones, el argumento central de este capítulo es que la política social europea y, más específicamente, la política de conciliación europea, ha sufrido un viraje en los últimos quince años. Pese a que siempre ha sido el resultado del inestable equilibrio entre la legislación social y las normas y requisitos de política económica determinada, en los últimos quince años está siendo modelada en mayor medida por el segundo tipo de fuerzas indirectas y no tanto por los instrumentos positivos de política social de la UE<sup>110</sup>. De ahí resulta que la conciliación haya abandonado paulatinamente el terreno de la igualdad de trato entre hombre y mujeres y se haya convertido fundamentalmente en una problemática ligada a la activación y a la lucha contra el desempleo. No es de extrañar, pues, que la agenda europea haya marcado no sólo el *cuándo* de la legislación española de conciliación, sino también, en gran medida, el *cómo*, esto es, el carácter de la mayoría de instrumentos de conciliación que se han desarrollado en España desde 1997.

Con el fin de contextualizar mi argumentación, el primer apartado del capítulo ofrece una revisión de los diversos niveles y procesos de influencia que la UE pone en marcha y a través de los cuales se modela la política social europea. El segundo apartado presenta la evolución que ha sufrido la problemática de la conciliación en la UE en los últimos veinte años, atendiendo al creciente protagonismo que los procesos “indirectos” de reforma tienen en el diseño de la política social europea. Por último, el tercer apartado valora el grado de influencia que el enfoque y los instru-

---

<sup>110</sup> Diversos autores han argüido este argumento en su análisis de la política de empleo europea o de la política social europea. Véanse: Moreno y Serrano, 2009; Leibfried, 2010; Rhodes, 2010. Para el caso de la política de conciliación, una argumentación similar aparecería en: Stratigaki, 2004; Lewis, 2006.

mentos de política de conciliación europeos han tenido sobre la agenda de conciliación española.

## **I. LA UNIÓN EUROPEA Y LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS ESTADO MIEMBROS: PROCESOS MULTINIVEL DE REFORMA**

La Unión Europea nace en 1957, fruto de la firma por parte de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, conocido como el Tratado de Roma. Desde su origen, y a lo largo de sus diversas ampliaciones<sup>111</sup>, el objetivo principal de la Unión Europea ha sido fomentar la cooperación económica entre los países europeos<sup>112</sup>, no obstante, el desarrollo de este tipo cooperación ha traído consigo irremediabilmente la asociación política. En la actualidad, y a diferencia de otras organizaciones, la Unión Europea es una asociación política y económica, en la que sus 27 Estados miembros comparten o delegan parte de su soberanía en las instituciones comunes. De este modo, la Unión Europea se ha convertido en una auténtica “estructura de gobierno multinivel” (Leibfried y Pierson, 1995), que limita o restringe la autonomía de sus Estados miembros. Cuatro son las principales instituciones de esta estructura multinivel: el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia.

En este sentido, Leibfried y Pierson han apuntado que la europeización de la política social de los diversos Estados del Bienestar europeos ha sido impulsada a través de tres tipos de influencias: las “positivas”, las “negativas” y las “indirectas” (Leibfried y Pierson, 1995: 44; Leibfried, 2010: 254-56) (Ver Tabla 5.1). Los procesos “positivos” de reforma, esto

---

<sup>111</sup> En 1973 Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entran a formar parte de la UE; en 1981, entra Grecia y, cinco años más tarde, se suman España y Portugal. Casi una década más tarde, en 1995 ingresan en la UE tres países más, Austria, Finlandia y Suecia, creándose así la llamada “Europa de los 15”. No obstante, la ampliación más extensa se lleva a cabo en 2004, cuando la UE se abre hacia el Este y acoge a diez nuevos países (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre). Por último, en enero de 2007, Rumania y Bulgaria se incorporan a la UE, dando forma a la actual “Europa de los 27”.

<sup>112</sup> No es casual que el precedente directo de la CEE fuera la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, fundada en 1951 por los seis países posteriormente impulsores de la CEE, con el fin de crear un mercado común del carbón y del acero en plena época de reconstrucción europea.

es, la influencia directa asociada a la producción de legislación social europea “dura” o más vinculante, como las directivas, ha sido tradicionalmente limitada, porque durante muchos años ha requerido unanimidad. No obstante, el Acta Única Europea (1986)<sup>113</sup>, el Protocolo sobre política social anexo al Tratado de Maastricht (1992)<sup>114</sup> y el Tratado de Ámsterdam (1997)<sup>115</sup> abrieron una ventana de oportunidad para este tipo de medidas positivas, al ampliar las cuestiones sociales para las que se permitía legislar con una mayoría cualificada en el Consejo. En la actualidad, la UE cuenta con un amplio bagaje de directivas de política social y de igualdad. De hecho, según Leibfried, “la actividad legislativa europea es ahora al menos tan extensa como era la actividad federal en política

---

<sup>113</sup> La política social ya estaba regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, pero el texto no estipulaba cómo debían implementarse las medidas reconocidas, que quedaban, de este modo, como simples recomendaciones, meros artículos declarativos. Sin embargo, el Acta Única Europea (1986) introdujo dos nuevos artículos en este ámbito. Por un lado, el artículo 118A autorizaba al Consejo a establecer, a través de una mayoría cualificada, las condiciones mínimas para promover la seguridad y la salud de los trabajadores. Esta cuestión se interpretó en sentido amplio, también por el Tribunal Europeo de Justicia, lo que favoreció la promulgación en los años posteriores de diversas directivas sociales. Por otro, el artículo 118B asignaba a la Comisión la tarea de desarrollar el diálogo social a nivel europeo (Hantrais, 1995; Leibfried y Pierson, 1995; Rhodes, 2010).

<sup>114</sup> El Protocolo sobre Política Social anexo al Tratado de Maastricht, que no fue suscrito por Reino Unido, establecía dos áreas diferenciadas de intervención en el ámbito de la política social: en primer lugar, el área relacionada con los temas de salud y seguridad en el trabajo, con las condiciones de trabajo, la información y consulta para los trabajadores, la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres, y la integración de los excluidos en el mercado de trabajo; en segundo lugar, el área relacionada con la seguridad social y la protección social, el desempleo, la representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores, las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países residentes en la Comunidad, y con las contribuciones financieras dirigidas al fomento y creación de empleo. El Tratado de Maastricht reconocía por primera vez la posibilidad de legislar sobre el primer tipo de cuestiones a través de una mayoría cualificada en el Consejo. Para el segundo tipo de cuestiones, sin embargo, continuaba siendo preciso la unanimidad (Hantrais, 1995; Leibfried y Pierson, 1995; Rhodes, 2010).

<sup>115</sup> Con el Tratado de Ámsterdam (1997), la consulta e información a los trabajadores y la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo también se convirtieron en cuestiones sobre las que se podía legislar con mayoría cualificada. Pero la mayoría de áreas de la política de empleo se mantuvieron bajo la regla de la unanimidad, mientras que las cuestiones de retribución, derecho a asociación, derecho a la huelga o a imponer paros forzosos quedaron fuera de la competencia de la Comunidad.

social la víspera del New Deal estadounidense en los años 30” (Leibfried, 2010: 264)<sup>116</sup>.

**Tabla 5.1:** La Unión Europea y las transformaciones de los Estados del Bienestar nacionales: procesos y actores clave.

PRESIONES Y PROCESOS	ACTORES CLAVE
<i>Presiones directas de política pública</i> derivadas de la integración → iniciativas <i>positivas</i> para desarrollar estándares sociales uniformes a nivel de la UE	La Comisión, los comités de expertos, el Tribunal Europeo de Justicia, y desde 1992 los actores corporativos con ese mandato institucional (Business Europe, Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y Empresas de Interés Económico General, Confederación Europea de Sindicatos) (actores en segundo plano: Parlamento Europeo, Comité Económico y Social; diversos grupos de presión)
<i>Presiones directas de política pública</i> derivadas de la integración → reformas <i>negativas</i> para imponer los criterios de compatibilidad de mercado a nivel de la UE	El Tribunal Europeo de Justicia, la Comisión; el Consejo, las instituciones de justicia nacionales
<i>Presiones indirectas</i> de la integración → adaptación de los Estados del Bienestar nacionales	Los actores del mercado (empresarios, sindicatos; sectores sensibles: seguros privados, grupos de proveedores), el Consejo, los gobiernos nacionales individuales

*Fuente:* Leibfried (2010: 255).

<sup>116</sup> No obstante, Leibfried reconoce que “poco se sabe sobre la efectividad que [las directivas de política social y de empleo] tienen en el terreno, puesto que sabemos que las enormes diferencias en salarios, empleo atípico, horas trabajadas, y en el rol de la economía informal más la situación de la negociación colectiva, pueden ser un problema para su implementación” (Leibfried, 2010: 263).

Los procesos “negativos” de reforma, por el contrario, no vienen motivados por una determinada norma aprobada por el Consejo, sino que resultan de los fallos del Tribunal de Justicia en relación a la interpretación de la normativa social europea, fallos que tienen fuerza legal para los Estados miembros. El papel del Tribunal de Justicia ha sido clave en el área de la política social<sup>117</sup> y, específicamente, en el área de la igualdad, pues ha interpretado de forma amplia el artículo 119 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea<sup>118</sup> y ha dotado a determinadas directivas de contenido y requisitos concretos. No obstante, en los últimos veinte años el Tribunal de Justicia se está convirtiendo en un actor clave en la promoción del paradigma neoliberal, pues sus sentencias están primando las “cuatro libertades” clave del mercado único -el libre movimiento del trabajo, de los bienes, los servicios y el capital- por encima del acervo social europeo y de las políticas sociales nacionales de los Estados miembros (Leibfried, 2010; Rhodes, 2010).

Por último, Leibfried y Pierson llaman procesos “indirectos” de reforma a aquéllos que no se derivan de los instrumentos de política social de la Unión Europea, sino del proceso mismo de integración económica y monetaria, que impondría ciertas limitaciones al margen de maniobra de los gobiernos nacionales en el terreno de la política social. Estas limitaciones no se relacionan únicamente con los requisitos presupuestarios y fiscales establecidos por la Unión Económica y Monetaria, sino también con la producción activa de legislación promotora de la libre competencia –como la directiva 2006/123/CE de los “Servicios” (UE, 2006). Como la crisis actual está revelando de un modo brutal, estos procesos han desprovisto a los gobiernos nacionales del control sobre los instrumentos clave para financiar y preservar sus Estados del Bienestar –política monetaria y fiscal-, sin equilibrar esa pérdida con un reforzamiento social a escala de la UE (Leibfried, 2010; Sartorius, 2011).

Ahora bien, existe aún otro tipo de procesos “indirectos” de reforma que Leibfried y Pierson no mencionan y que es necesario tener en cuenta. Son los procesos llamados de “europeización cognitiva” (Guillén y

---

<sup>117</sup> El TJUE ha dictado más de mil sentencias en el área de la política social desde los años sesenta (Leibfried, 2010: 265).

<sup>118</sup> El artículo 119 del Tratado de Roma establece: “Cada Estado miembro garantizará durante la primera etapa, y mantendrá después, la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo”.

Álvarez, 2004a), que se refieren a los procesos ideacionales de reforma o, como veíamos en el capítulo anterior, al impacto de los paradigmas de política pública promovidos por la Unión Europea. Estos paradigmas no sólo se reflejarían en la legislación “dura” europea, sino que se transmitirían a través de la los Fondos Estructurales y de Cohesión y de la legislación “blanda” europea, como las Recomendaciones de la Comisión Europea, los Libros Blancos, los programas de acción, o el Método Abierto de Cooperación (MAC).

Así pues, cualquier evaluación de la influencia de la UE sobre la política social de un determinado país miembro debería partir del reconocimiento de las diversas formas y niveles que adopta esta influencia, formas y niveles que desbordan los instrumentos “positivos” de política social europeos. No obstante, la literatura especializada ha tendido a centrar su atención en el estudio de estos instrumentos, sin considerar las interacciones –tantas veces contradictorias– entre esta forma de influencia y las influencias “negativas” e “indirectas” o ideológicas. Olvidar estas interacciones o minusvalorar el impacto de los procesos “indirectos” de reforma en la UE es un error, especialmente porque éstos han tomado más protagonismo en los últimos años, con la integración económica y monetaria, y con la difusión del paradigma neoliberal, aceptado incluso por la socialdemocracia europea (Mazey, 1998; Harvey, 2005). De hecho, como ha apuntado acertadamente Leibfried:

En el pasado, se veía la política social como una “reacción de protección” espontánea contra la expansión del mercado (Polanyi, 1994), como resultado de la política *contra* los mercados. En el caso de la UE, sin embargo, incluso en áreas como el género, en las que la UE ha sido activista, las políticas se han conectado directamente con la participación en el mercado de trabajo. Como revela la centralidad de las decisiones en las áreas del mercado de trabajo y el libre mercado de los servicios, la política social de la UE ha sido *una parte integral* del proceso mismo de construcción del mercado (Leibfried, 2010: 279)

Por ello, y frente a la práctica habitual de la literatura especializada sobre políticas de conciliación e Unión Europea (como excepción, véase: Mazey, 1998; Lewis, 2006), en el presente capítulo tomo en consideración los procesos “positivos” e “indirectos” de reforma que la Unión Europea ha impulsado en los ámbitos de la política económica y la política social y que se han entrelazado con y han conformado las políticas de la concilia-

ción de la vida laboral y familiar europeas<sup>119</sup>; y valoro, asimismo, el grado de influencia que han tenido sobre la agenda de conciliación española.

## 2. LA AGENDA DE CONCILIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La suerte de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los países europeos está irremediablemente ligada a la agenda política de la UE. De hecho, como he apuntado anteriormente, la propia expresión “conciliación de la vida laboral y familiar” nace en la UE. Aparece por primera vez en el Plan de Acción Social de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1974, en el que la Comunidad se compromete a “asegurar que las responsabilidades de todos los afectados puedan ser conciliadas con sus aspiraciones laborales” (Europeas, 1974: 8)<sup>120</sup>. Desde sus orígenes, el objetivo europeo de la conciliación se halla estrechamente vinculado al objetivo de la igualdad de trato en el empleo<sup>121</sup>. El término, sin embargo, no vuelve a aparecer en los textos de la CEE hasta finales de los años ochenta (Hantrais, 1995; Hantrais, 2000; Stratigaki, 2004; Caracciolo di Torella y Masselot, 2010). En el ínterin, otra expresión semejante, aunque con tintes políticos diversos, ocupa su lugar: el reparto igualitario de trabajo remunerado y familiar entre hombres y mujeres. Esta expresión,

---

<sup>119</sup> Abordar también los procesos negativos de reforma del periodo sería una tarea ingente, que desborda el alcance de esta investigación.

<sup>120</sup> No obstante, el alcance de este objetivo de la conciliación recogido en la Resolución del Consejo que introduce el Plan de Acción se estrecha a lo largo del texto del Plan de Acción. De hecho, reaparece únicamente en la propuesta de acción titulada “Problemas de empleo de las mujeres”, en la que se especifica que debe darse prioridad a “los problemas relacionados con la provisión de facilidades que permitan a las mujeres reconciliar sus responsabilidades familiares con sus aspiraciones profesionales” (Europeas, 1974: 23).

<sup>121</sup> Ya el Artículo 119 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957, obligaba a los Estados miembros a garantizar el principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres. Sin embargo, habría que esperar a los años setenta para presenciar un desarrollo legislativo dirigido a promover la igualdad de trato de hombres y mujeres en el empleo. Así, tras el Plan de Acción Social, se implementaron una serie de directivas: la relativa a la igualdad de remuneración por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor (1975), la relativa a la igualdad de trato para hombres y mujeres en relación al acceso al empleo, a la formación, a la promoción y a las condiciones de trabajo (1976), la relativa a la igualdad de trato en la seguridad social obligatoria (1978) y en los esquemas ocupacionales de seguridad social (1986), la relativa al traslado de la carga de la prueba en casos de discriminación por razón de sexo (1997) (Hantrais, 1995: Cap. 6; Walby, 2004: 17-18).

reivindicación histórica del movimiento feminista, se introduce en el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia Mundial sobre las Mujeres que tuvo lugar en México en 1975 y, de ahí, se traslada a los textos de otras organizaciones internacionales, como la CEE. De esta forma, en los años ochenta, tanto los documentos del I Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1981-1985) como los del II Programa (1986-1990)<sup>122</sup> consideran el reparto del trabajo remunerado y familiar un requisito clave para la igualdad de género, pese a que su perspectiva dominante sea la de la igualdad de trato en el empleo. Para impulsar ese reparto, los programas animan a los Estados miembros a promover el desarrollo de los permisos parentales para hombres y mujeres<sup>123</sup>, la inversión en infraestructuras para el cuidado y la reorganización del tiempo de trabajo.

No obstante, a finales de los años ochenta, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989), reaparece el término conciliación. En el capítulo dedicado a la igualdad de trato para hombres y mujeres, la Carta recomienda el desarrollo de medidas que “permitan a hombres y mujeres conciliar sus obligaciones ocupacionales y familiares” (cit. en Stratigaki, 2004: 42). A partir de entonces, los Programas Comunitarios de Igualdad de Oportunidades abandonan el lenguaje del reparto del trabajo y lo sustituyen poco a poco por el lenguaje de la conciliación.

Ahora bien, las políticas europeas de conciliación no experimentan un gran impulso hasta la década de los noventa. La conciliación de la vida laboral y familiar deja entonces de ser un área subsidiaria, objeto únicamente de recomendaciones, programas de acción y demás legislación “blanda”, para convertirse en un terreno clave de la agenda política europea. Como han señalado Pollack y Hafner-Burton, una serie de oportunidades políticas facilitan esta transformación: en primer lugar, la

---

<sup>122</sup> Hasta la actualidad, la UE ha desarrollado cinco programas comunitarios para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1982-1985, 1986-1990; 1991-1995; 1996-2000; 2001-2006) y el *Plan de Trabajo para la igualdad de mujeres y hombres* (2006-2010), que es la continuación del programa anterior. En la actualidad, está en marcha el *Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social* (PROGRESS, 2007-2013), en el que se inserta el plan de acción sobre igualdad de oportunidades.

<sup>123</sup> De hecho, la Comisión elaboró un borrador de directiva sobre permiso parental y permiso por razones familiares en 1983, pero nunca fue aprobada. Habría que esperar a 1996 para tener una directiva sobre permisos parentales (96/34/CE).



existencia de redes de mujeres, creadas a la sombra de los programas comunitarios de igualdad de oportunidades, con cierto acceso al proceso de toma de decisiones; en segundo lugar, la entrada en vigor, en 1993, del Tratado de Maastricht, que amplía el poder del Parlamento Europeo y permite una mayoría cualificada en el Consejo para aprobar medidas relacionadas con la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres<sup>124</sup>; por último, la entrada en la UE de tres países con un largo recorrido en las políticas de igualdad de género: Finlandia, Suecia y Austria (Pollack y Hafner-Burton, 2000).

No obstante, desde comienzos de los noventa, cuando la conciliación entra en la agenda política europea, el enfoque y los instrumentos utilizados por las instituciones europeas para abordar esta problemática han variado. Aunque es evidente que la UE siempre ha aprovechado tanto los instrumentos directos (positivos y negativos) como los indirectos para moldear las políticas de conciliación (Beveridge, 2012), y que la trayectoria de un área de política pública no es casi nunca coherente y lineal (Lewis, 2006), aquí voy a distinguir dos fases en la evolución de tal tratamiento. La primera fase de las políticas de conciliación europeas sería la década de los noventa, periodo en el que los instrumentos positivos de reforma habrían sido predominantes en la conformación de las políticas de conciliación europea. La segunda fase de este tipo de políticas comenzaría en 1997 y se prolongaría -hasta la actualidad, periodo en el que los instrumentos indirectos y negativos de reforma, relacionados tanto con la adopción de la “transversalidad de género” (*gender mainstreaming*) por parte de la UE como con la política económica y de empleo de ésta, han modelado en mayor grado las políticas de conciliación.

### *2.1. De los procesos “positivos” de reforma...*

Así pues, durante la década de los noventa, las políticas europeas de conciliación se desarrollan principalmente a través de instrumentos directos de política pública, las directivas, si bien éstas conviven –y se complementan- con recomendaciones y programas de acción varios. Cuatro son

---

<sup>124</sup> Hasta entonces, este área de política social requería unanimidad en el Consejo, a pesar de lo cual entre finales de los setenta y durante los ochenta se implementaron media docena de directivas relacionadas con la igualdad de trato y de salario (véase nota al pie 114).

las directivas clave para la promoción de la conciliación en este periodo. En primer lugar, la directiva relativa a la seguridad de las trabajadoras embarazadas, aprobada en 1992, obliga a los Estados miembros a reconocer un permiso mínimo de maternidad de catorce semanas, así como permisos retribuidos en caso de pruebas médicas o desempeño de un trabajo en condiciones de riesgo para el embarazo (92/85/CEE, Europeas, 1992b). En segundo lugar, la directiva relativa al permiso parental, suscrita en 1996, reconoce el derecho individual de hombres y mujeres a una excedencia intransferible para el cuidado de niños menores de ocho años con una duración mínima de tres meses y con derecho a mantenimiento del puesto de trabajo (96/34/CE, Europea, 1996). En tercer lugar, la directiva relativa al trabajo a tiempo parcial, aprobada en 1997, prohíbe las desigualdades de condiciones y derechos de los trabajadores a tiempo parcial en relación a los trabajadores a tiempo completo, y promueve la creación de empleos a tiempo parcial, así como el paso flexible del tiempo completo a parcial o viceversa (97/81/CE, Europea, 1997). Por último, la directiva sobre el trabajo temporal, de 1999, prohíbe asimismo las desigualdades en condiciones y derechos de los trabajadores temporales con respecto a los trabajadores a tiempo completo (excepto para los empleados a través de agencias de empleo temporal), y fuerza a los gobiernos a introducir medidas para impedir el uso excesivo de este tipo de contratos (99/70/EC, Europea, 1999)<sup>125</sup>.

Los derechos que recogen estas directivas se corresponden con algunas de las medidas de acción recomendadas por los más ambiciosos planes de acción y otras formas de legislación “blanda” del periodo. Así, el III Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (1991-1995) recomendaba la promoción de los permisos parentales, la inversión en servicios de atención infantil y la flexibilización del tiempo de trabajo como medidas clave para la integración de las mujeres en el mercado de trabajo (Europea, 1995). Del mismo modo, la Recomendación del Consejo sobre el Cuidado Infantil invitaba a los Estados miembros a promover iniciativas para permitir la conciliación de la

---

<sup>125</sup> Estas últimas tres directivas fueron negociadas y acordadas por los agentes sociales europeos (la Confederación Europea de Sindicatos, la Unión de Confederaciones de Industriales y de Empleadores de Europa y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de servicios públicos), que ganan protagonismo en la UE tras el Tratado de Maastricht.

vida laboral y familiar, entre las que destacaban: la inversión en servicios de atención infantil (públicos o privados, individuales o colectivos), la adopción de un permiso parental flexible, la transformación del ambiente, estructura y organización del trabajo para adaptarlos a las necesidades de los trabajadores con hijos, y el reparto de las responsabilidades laborales y de cuidados entre hombres y mujeres (Europeas, 1992a).

**Tabla 5.2:** Principales medidas europeas de conciliación, hasta 1997

1. III Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (1991-1995)
2. Recomendación 92/241/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992, sobre el cuidado de los niños y las niñas
3. Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada
4. IV Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (1996-2000)
5. Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental
6. Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial

Pero las cuatro directivas mencionadas también se compadecen bien con las recomendaciones de la política económica y de empleo impulsadas por la Comisión Europea a principios de los noventa. Más concretamente, en el Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo” de 1993, la Comisión Europea proponía crear “15 millones de empleos hasta el fin de siglo” (Europea, 1993: 11). Para alcanzar tal objetivo, planteaba una “renovación del modelo europeo de sociedad” que pasara por “una solidaridad menos pasiva”<sup>126</sup> (Europea, 1993: 15). Este programa de acti-

<sup>126</sup> La cita sigue así: “Solidaridad, primero, entre quienes tienen un trabajo y quienes no lo tienen (...). Solidaridad entre los hombres y las mujeres que implique una mejor conciliación de la vida familiar y profesional y una mejor consideración de la actividad femenina en el desarrollo de los recursos humanos (servicios sociales, tiempo de trabajo, formación diversificada). (...) Solidaridad también entre generaciones, pensando en las consecuencias de la evolución demográfica que verá

vación incluía a las mujeres, que eran identificadas como un “grupo particular” desfavorecido en relación al empleo: el refuerzo de las medidas de igualdad de oportunidades –como la eliminación de ciertas medidas fiscales o de seguridad social discriminatorias- se planteaba como una condición necesaria para la promoción de su participación laboral (Europea, 1993: 141). Este giro activador se percibe, asimismo, en el Libro Blanco sobre “Política social europea. Un paso adelante para la Unión” de 1994, que presentaba las líneas maestras de la agenda social europea del futuro. Básicamente, abogaba por la transformación del Modelo Social Europeo, que debía abandonar el principio de la transferencia de recursos para abrazar el de la distribución de oportunidades o, dicho de otro modo, debía pasar “del objetivo de la asistencia al objetivo de la creación de empleo” (Europea, 1994: 11), en concordancia con el cambio de paradigma que también impulsaba la “Estrategia de Empleos” de la OCDE inaugurada ese mismo año (OCDE, 1999). En este sentido, el Libro Blanco recomendaba la aprobación de directivas en el campo del empleo atípico y, concretamente, en el campo del empleo a tiempo parcial, así como la implementación de “una directiva marco que cubra los temas de la conciliación de la vida profesional y familiar”, con el fin de “facilitar la plena integración de las mujeres en el mercado de trabajo”<sup>127</sup> (Europea, 1994: 31).

---

una disminución de las cohortes de edad adulta, la edad de trabajar. Toda decisión que se tome actualmente tiene que tener en cuenta imperativamente esta dimensión demográfica. Es la razón por la cual es necesario no sólo luchar contra el paro que hace peligrar todos nuestro regímenes de bienestar social, sino que también hay aumentar, y no reducir, la cantidad de trabajo que es útil para producir riquezas y financiar la solidaridad” (Europea, 1993: 15-16).

<sup>127</sup> Como en el Libro Blanco sobre “Crecimiento, competitividad, empleo”, las políticas de igualdad de oportunidades aparecen aquí como un instrumento necesario para el crecimiento de empleo y de la economía. De tal modo, se afirma: “Esta adaptabilidad y creatividad de las mujeres es una fuerza que debería aprovecharse para conseguir el crecimiento y la competitividad de la UE. La menor tasa de actividad de las mujeres en la UE (66%), comparada con la de las mujeres en EEUU, Japón o los países no europeos (72%), es un factor que incide negativamente en el logro de una mayor competitividad, especialmente dado el actual predominio de las mujeres en la educación secundaria y terciaria y sus generalmente mayores logros educacionales. También se puede alcanzar una mayor competitividad mejorando las condiciones de trabajo en los trabajos flexibles y con baja protección, mal pagados o informales, de modo que su rol económico tanto en la producción como en el consumo aumente a través de un apropiado reconocimiento y remuneración.

## 2.2 ... a los procesos “indirectos” de reforma.

La consonancia entre los objetivos de empleo y las políticas de igualdad de oportunidades europeas, especialmente las políticas de conciliación, se refuerza a finales de los años noventa, cuando éstas se trasladan al primer plano de la política pública europea a través de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), puesta en marcha en 1997 en la cumbre de Luxemburgo. Efectivamente, en un primer momento, las Directrices de la EEE incluían una línea de acción dirigida a “reforzar las políticas de igualdad de oportunidades” y, más específicamente, incorporaban un subapartado denominado “Conciliando el trabajo y la vida familiar”, en el que se animaba a los Estados miembros a implementar políticas sobre tiempo parcial, permisos parentales o servicios de atención a niños y otros dependientes, “a fin de apoyar la entrada y la continuidad de mujeres y hombres en el mercado de trabajo” (Union, 1997)<sup>128</sup>. Como reconocía Allan Larsson, Director General de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea, en su intervención en el Congreso Internacional sobre “Policies towards Full Employment”, celebrado en Helsinki en junio de 2000:

En septiembre de 1997, cuando se publicaron los primeros borradores de la Estrategia, incluso gente en la Comisión preguntaba: ¿qué tiene que ver la igualdad de oportunidades con la política de empleo? Ustedes saben la respuesta, como yo: la igualdad de oportunidades es central para el empleo (...). Esto se relaciona, de nuevo, con la perspectiva demográfica. Una población en edad de trabajar reducida implica una necesidad de aumentar la proporción de la población de hecho en el trabajo, por ejemplo, arrastrando a más mujeres al mercado de trabajo. Esto significa que hay que luchar contra la discriminación y organizar el trabajo de modo más favorable a la familia (OCDE, 2000: 36).

No obstante, el pilar dedicado a la igualdad de oportunidades desaparece de las Directrices de la EEE en 2003, supuestamente como consecuencia de la adopción del principio de la “transversalidad de género” en todas las políticas de la UE (Lewis, 2006). Así pues, pese a continuar siendo una prioridad de la política de empleo europea, desde entonces la conciliación

---

La contribución de las mujeres al estímulo de la economía es una de las razones por las cuales el tema de la igualdad debería verse como un elemento clave a tener en cuenta en todas las políticas públicas relevantes” (Europea, 1994: 41).

<sup>128</sup> Las otras tres líneas de acción de las Directrices de la EEE en 1998 se referían a “Mejorar la Empleabilidad”, “Desarrollar la empresariedad” y “Promocionar la adaptabilidad de los negocios y de sus empleados” (Union, 1997).

de la vida laboral y familiar aparece incluida en el pilar denominado “Mejorar la calidad y la productividad del trabajo” (Europea, 2003b; Europea, 2005; Europea, 2008)<sup>129</sup>, lo que revela claramente cuál es el objetivo que guía estas políticas<sup>130</sup>.

La EEE no establece estándares mínimos obligatorios ni estrategias claras, sino que se basa en un modelo “voluntarista” de gobernanza (Rhodes, 2010): el Método Abierto de Cooperación (MAC). Este modelo supone, pues, un movimiento desde la regulación “dura” (directivas) a los instrumentos “blandos” de política pública. Frente al modelo de negociación y acuerdo en el Consejo para la implementación de legislación vinculante, el MAC hace depender la adopción de nueva regulación de la persuasión. Las instituciones europeas únicamente deben acordar una serie de directrices u objetivos generales de actuación y construir indicadores para comparar la evolución de los diversos países en las áreas identificadas y para identificar las mejores prácticas. Los Estados miembros, por su parte, deben elaborar Planes de Reforma Nacionales que recojan las actuaciones previstas para alcanzar los objetivos acordados, y deben participar asimismo en el proceso de seguimiento, evaluación, revisión y control de las actuaciones del resto de Estados miembros (Serrano, 2007; Moreno y Serrano, 2009; Rhodes, 2010).

En lo que a la conciliación de la vida laboral y familiar se refiere, el Consejo de la Unión Europea estableció unos objetivos claros para el 2010: todos los Estados miembros deberían alcanzar entonces una tasa de empleo general superior al 70%, una tasa de empleo femenino superior al 60% (Europea, 2003a), una tasa mínima de cobertura de la atención infantil de 0 a 3 años del 33% y una tasa mínima de cobertura de la atención

---

<sup>129</sup> Las otras dos líneas de acción u objetivos generales marcados por las Directrices de la EEE en 2003, en 2005 y en 2008 se refieren al “Pleno Empleo” y a la necesidad de “Reforzar la cohesión y la inclusión sociales”.

<sup>130</sup> De hecho, ya en 2002, un informe oficial de la UE titulado “The Life of Women and Men in Europe, 1980-2000” subrayaba claramente: “La activación se ha convertido en el tema principal en las reformas de política de mercado de trabajo... los estados miembros han intentado aumentar los incentivos económicos para aceptar trabajo... acompañándolos de una mayor presión sobre los perceptores de subsidios para que participen en programas activos del mercado de trabajo, para que intensifiquen sus esfuerzos a la hora de buscar trabajo y aceptar ofertas de empleo... En muchos lugares de la Unión, se ha mejorado el apoyo a los servicios de atención infantil y a los permisos parentales para facilitar que las mujeres se integren al empleo” (Cit. en Taylor-Gooby, 2004a: 22)

infantil de 3 a la edad de escolarización del 90% (Europea, 2002)<sup>131</sup>. Para ello, los Estados miembros podrían hacer uso de los diversos instrumentos recomendados –tiempo parcial o flexibilidad de los tiempos y condiciones de trabajo, permisos para el cuidado, servicios de atención infantil y servicios de atención a personas dependientes (Europeas, 1992a)- pero cada país sería libre de priorizar unos instrumentos sobre otros y de decidir los ritmos, los criterios –público/privado, colectivo, individual, universalidad/selectividad– y las medidas legales concretas que utilizaría para alcanzar tales objetivos.

La integración de las políticas de igualdad de oportunidades y, específicamente, de las políticas de conciliación, en la EEE no significa que éstas desaparecieran de los programas comunitarios para la igualdad de oportunidades ni de la regulación vinculante europea. Con respecto a los programas comunitarios, ya en 1995 el *IV Programa de Acción Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres* (1996-2000) introducía el principio de la “transversalidad de género” (Communities, 1995), con el que se comprometería oficialmente la Comisión Europea un año más tarde (Europeas, 1996), y que pasaría asimismo a ser un principio central de los siguientes programas comunitarios para la igualdad de oportunidades<sup>132</sup>. El compromiso con la transversalidad de género suponía, en principio, una apuesta de la UE por

la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política pública, de modo que los actores que normalmente participan en el diseño de políticas incorporen una perspectiva de igualdad de género a todas las políticas públicas en todos los niveles y en todas las fases (Europeas, 1996: 15)

---

<sup>131</sup> Estos dos últimos objetivos de conciliación, junto los objetivos de acabar con los incentivos a la jubilación anticipada y de aumentar la edad media efectiva de jubilación en 5 años, aparecen recogidos en el apartado titulado “Políticas activas para el pleno empleo: más y mejores trabajos” de las Conclusiones de la Presidencia de la Unión Europea tras la Cumbre de Barcelona de 2002 (Europea, 2002: 10-13). Queda patente, pues, cuál es el paradigma de política pública en el que se insertan las recomendaciones de conciliación.

<sup>132</sup> Al IV Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1996-2000) le seguiría el V Programa de Igualdad de Oportunidades (2001-2006) y el Plan de Trabajo para la igualdad de mujeres y hombres (2006-2010).

**TABLA 5.3:** Principales medidas europeas de conciliación, 1997-2010

1. IV Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (1996-2000)
2. Resolución 15/12/97 del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, que aprueba las Directrices para el empleo en 1998
3. Directiva 99/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada
4. V Programa Comunitario de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2001-2006)
5. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002.
6. Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo
7. Decisión del Consejo (2003/578/CE), de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros
8. Decisión del Consejo (2005/600/CE), de 12 julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros
9. Plan de Trabajo para la igualdad de mujeres y hombres (2006-2010)
10. Directiva 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación
11. Carta de Derechos Fundamentales-Tratado de Lisboa (2007)
12. Decisión del Consejo (2008/618/CE), de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros
13. Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental.

No obstante, más de una década después, no puede afirmarse que tal principio haya sido puesto en práctica de forma efectiva, como han subrayado Lombardo y Meier (Lombardo y Meier, 2006), ni que haya supuesto un viraje en el enfoque de las políticas de conciliación. De hecho, algunas estudiosas han puesto de manifiesto la agenda regresiva y desmovilizadora que este marco interpretativo de la transversalidad de género ha traído consigo: al poner el énfasis en el proceso técnico y en los instrumentos



políticos, esta interpretación ha descuidado tanto el objetivo político –la igualdad de género, y cómo ésta se define–, como los resultados que se persiguen (Stratigaki, 2005; Walby, 2005; Lewis, 2006; Lombardo y Meier, 2006). Así, paradójicamente, la adopción del principio de la transversalidad, habría supuesto la marginación de la acción positiva (Shaw, 2002; Stratigaki, 2005), y los pocos instrumentos vinculantes en el ámbito de la política de igualdad europea<sup>133</sup>, y específicamente en el área de la conciliación<sup>134</sup>, estarían mayormente al servicio de objetivos ajenos a la igualdad de género, principalmente la mejora de la competitividad, la actividad económica y el funcionamiento de los mercados de trabajo (Perrons, 2005; Lewis, 2006)<sup>135</sup>.

Los objetivos marcados por la EEE para 2010 quedaron sin cumplir y sería difícil que se alcanzasen en un contexto de profunda crisis económica en Europa. De hecho, la Comisión Europea ha impulsado una nueva versión de la Estrategia Europea de Empleo llamada “Europa 2020. Una estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integra-

---

<sup>133</sup> Sirvan como botón de muestra la Directiva 2002/73/CE, que modificaba la Directiva 76/207/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

<sup>134</sup> En esta área, el artículo 33.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) recogió tanto el derecho a la protección contra el despido por causas relacionadas con la maternidad, como el derecho a disfrutar de un permiso pagado de maternidad o de un permiso parental. Más tarde, la Carta de Derechos se incluiría en el Tratado de Lisboa (2007), con lo que aquélla se convertiría en vinculante jurídicamente, esto es, apelable al Tribunal Europeo de Justicia (Caracciolo di Torella y Masselot, 2010; Rhodes, 2010). Asimismo, la Directiva 2010/18/UE relativa a la aplicación del Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, y por la que se deroga la 96/34/CE, no introduce grandes novedades: aumenta la duración mínima de aquél de tres a cuatro meses, anima a los estados miembros a ajustar las condiciones de acceso y las normas de aplicación del permiso parental a las necesidades de quienes tienen hijos con una discapacidad o una enfermedad de larga duración, y recomienda que se facilite una reincorporación flexible al trabajo (cambio de horarios o de régimen de trabajo) tras el disfrute del permiso parental.

<sup>135</sup> No quiero negar aquí que existan (y puedan existir) instrumentos de política de igualdad europeos que desarrollen marcos interpretativos diversos, no sujetos al paradigma activador marcado por la EEE; no obstante, es altamente probable que esos instrumentos queden desvirtuados, desnaturalizados o limitados por la proliferación y predominancia de las medidas negativas relacionadas con las “cuatro libertades” clave del mercado único –el libre movimiento del trabajo, de los bienes, los servicios y el capital (Leibfried, 2010).

dor”, que se plantea objetivos de empleo más modestos: desaparece tanto el objetivo del 60% de tasa de empleo femenino, como los objetivos de cobertura de los servicios de atención infantil, y se establece el objetivo general de conseguir una tasa de empleo de la población entre 20 y 64 años del 75% (Europea, 2010). La problemática de la conciliación abandona la agenda política de la UE, deja de ser la cara “amable” del paradigma activador europeo, como veíamos que ocurría con la OCDE y sus informes para España desde los inicios de la crisis.

### **3. LA INFLUENCIA EUROPEA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESPAÑOLAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR**

Como han subrayado Guillén, Moreno-Manzanaro y González, la evaluación del impacto de la UE en la formulación de las políticas estatales de conciliación es una cuestión muy compleja, que precisa la identificación tanto de las instituciones, actores y mecanismos que trasladan las políticas europeas, como de las diversas fases en las que se “utilizan” esas políticas (Guillén, Moreno-Manzanaro y González, 2009: 14). En realidad, aunque no lo teoricen o expliciten, el método que estos autores proponen para valorar la influencia de la UE en las políticas nacionales de conciliación no es otro que el “procedimiento de la congruencia” y el “rastreo del proceso”<sup>136</sup> (Yee, 1996). En esta línea, aquí utilizo ambos procedimientos para evaluar el influjo que el paradigma europeo de política de conciliación ha tenido sobre las instituciones y actores nacionales en las distintas fases del proceso de diseño de las políticas (ideación, negociación, implementación).

La principal regulación española sobre conciliación en el periodo 1997-2010 hace referencia a los instrumentos comunitarios de conciliación, que se presentan como una justificación y un marco normativos de las reformas nacionales<sup>137</sup>. Asimismo, existe una congruencia entre los

---

<sup>136</sup> Ver Capítulo 4, página 9.

<sup>137</sup> Así, el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997-2000) se hace eco de las directrices del IV Programa Comunitario (1996-2000), que introducía el principio de la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) en la elaboración, aplicación y seguimiento de todas las políticas, medidas y acciones desarrolladas por las instituciones europeas. Asimismo, hace referencia a las directivas 92/85/CEE y 96/34/CE, que plantea transponer a la legislación española

instrumentos de conciliación preponderantes en la regulación europea –la protección de la maternidad, los permisos parentales, la flexibilización del mercado de trabajo- y los instrumentos privilegiados por la legislación española, si bien en algunos casos estos últimos han sobrepasado las provisiones mínimas previstas por aquéllos -como en el caso de la duración y retribución del permiso de maternidad; o la duración del permiso parental-, mientras que, en otros casos, han violado los requisitos establecidos por aquéllos -como en el caso del supuesto permiso paterno de la ley de conciliación. De cualquier modo, tanto la temporalización de las reformas en España, como la referencia a la UE en la legislación y la congruencia de los instrumentos de conciliación privilegiados en ambos niveles sugieren un impacto claro de esta organización internacional en el proceso de reforma español.

El argumento del papel central de la UE en la puesta en marcha de las políticas de conciliación españolas tiene gran resonancia en el discurso de los *policy makers* y los expertos entrevistados en esta investigación. Alentados a identificar qué factores habían impulsado los cambios que se han producido en las políticas de conciliación españolas, todos los entrevistados reconocían que las principales medidas de conciliación -leyes de Conciliación, Dependencia e Igualdad- habían surgido de la obligación de transponer directivas europeas<sup>138</sup>. Este compromiso con la normativa europea aparece, asimismo, recalcado por todos los grupos parlamentarios

---

(Mujer, 1997). Igualmente, la ley de conciliación, en su exposición de motivos, hace referencia a ambas directivas y reconoce completar la transposición de las directrices marcadas por la normativa comunitaria, superando los niveles mínimos de protección previstos en las mismas (Generales, 1999b). Por otro lado, el IV PIOHM (2003-2006) hace referencia, en su introducción, al IV y V Programas Comunitarios, e identifica la conciliación de la vida familiar y laboral como una de las ocho áreas prioritarias de acción (Mujer, 2003). Del mismo modo, la ley de dependencia, en su exposición de motivos, nombra a la Unión Europea y, específicamente, los criterios rectores de las políticas de dependencia acordados en 2002 (universalidad, calidad, sostenibilidad) (Generales, 2006c). La ley de Igualdad, en su exposición de motivos, menciona tanto el Tratado de Ámsterdam, que integra el principio de igualdad en todas las políticas de la Unión Europea, como las directivas de igualdad de trato 2002/73/CE y 2004/113/CE (Generales, 2007). Por último, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) no alude en su introducción general a la legislación europea, pero sí lo hace en las introducciones a los ejes de acción de Participación Económica y de Corresponsabilidad (Igualdad, 2008).

<sup>138</sup> Como veremos más adelante, en el caso de la Dependencia la influencia europea no ha procedido de ninguna directiva, sino de las recomendaciones de la Comisión Europea y del ejemplo de las políticas implementadas en otros países europeos en años anteriores.

en los debates del Congreso de los Diputados dedicados al diseño y tramitación de los principales hitos legislativos de conciliación del periodo estudiado. Así, por ejemplo, en el debate en torno a las medidas contempladas por el III PIOMH, María Carmen Pardo Raga, del Grupo Popular, reconocía que:

Más allá de la plataforma de acción de Pekín y del IV Programa de acción comunitario, tenemos unos compromisos que nos obligan, a partir de las conclusiones de la presidencia del Consejo europeo de empleo de Luxemburgo, de los días 20 y 21 de noviembre, que deben trasladarse con medidas muy concretas a la próxima cumbre sobre el empleo de Cardiff de junio de este año 1998. Por eso, entre las conclusiones del Consejo, es obligado traer a este debate el cuarto pilar que consiste, como saben SS.SS., en reforzar la política de igualdad de oportunidades. Pero ¿cómo podemos hacerlo? (Generales, 1998: 12127)

Sin embargo, la gran mayoría de los entrevistados matizaban que la UE habría ofrecido fundamentalmente la oportunidad política, “el impulso” sin el cual “nuestras leyes habrían ido mucho más lentas” (TEC. MUJER.UGT), “el cuándo y el cómo” (ACT.FEMINISTA), pero no habría sido decisiva ni en el porqué de fondo ni en el contenido concreto de las medidas desarrolladas: “porque hay varias formas de transponer las directivas europeas: se puede hacer bien, regular o mal” (TEC. MUJER.UGT). Asimismo, una de las entrevistadas señalaba también:

Europa nos ha proporcionado, podríamos decir, un lenguaje (...) que ha permitido conectar un proceso de cambio importante y rápido que están protagonizando las mujeres españolas con una teorización, una conceptualización, con un conjunto de instrumentos que permiten convertirlo en problema social y problema político (...), por tanto, introducirlo en el debate público y en el debate político (EXP.CONCILIA1).

Esto es, el lenguaje y los instrumentos de conciliación promovidos por la UE se perfilan como una estructura de oportunidad, un factor clave para dar cuenta del *cuándo* y del *porqué* del desarrollo de políticas de conciliación en nuestro país. No obstante, como decía, tanto los *policy makers* como las expertas entrevistadas juzgan que la UE no habría sido decisiva en el *cómo*, esto es, en el enfoque o generosidad de las medidas de conciliación introducidas en España. Como prueba de ello, la mayoría de las entrevistadas destaca las diferencias cualitativas entre las leyes de Conciliación y de Igualdad. Por un lado, la ley de Conciliación se considera una

transposición de la legislación europea “bastante paupérrima” (TEC. MUJER.UGT), “por la parte baja” (DIP.CONCILIA.CIU), “una oportunidad perdida” (DIR.IM), una ley “que no va al fondo del problema real” (DIP.CONCILIA.PSOE). La razón principal de tal valoración la resume Elvira Cortajarena, del Grupo Socialista, en una de sus intervenciones en la Comisión de Política Social y Empleo:

la trasposición que se ha hecho de las dos directivas enunciadas del año 1996 se podía haber hecho con un carácter más amplio, y más vanguardista, yo diría que dando una mayor cobertura a las demandas que presentan las organizaciones sindicales y las organizaciones de mujeres (Generales, 1999a: 21520)

Las demandas a las que se refiere no son otras que la aprobación de un permiso de paternidad intransferible, como recomendaba la directiva 96/34/CE, la identificación del subsidio de riesgo por embarazo al de maternidad (pagado al 100%), en lugar de al de enfermedad (pagado al 75%), y la ampliación del límite de edad (fijado en seis años) para generar el derecho a una reducción de jornada para el cuidado (Generales, 1999a: 21520-21). Así pues, pese a que ley de Conciliación se considera “un hito” en la evolución del sector de políticas de conciliación, la mayoría de entrevistados, exceptuando obviamente los cargos del PP, señala que el gobierno conservador la hizo “con bastantes reticencias” (EXP. CONCILIA2) y que la ley incluso “viola absolutamente el espíritu de esa directiva que hablaba de derechos individuales” (EXP.CONCILIA3).

Por otro lado, algunas de las entrevistadas insisten en que la ley de Igualdad, pese a responder también a la necesidad de transponer la legislación europea, sobrepasa las provisiones previstas por ésta. En palabras de la Directora del Instituto de la Mujer: “transponíamos esa directiva, pero hacíamos algo más que transponer la directiva”. En la misma línea, la Secretaria de la Mujer de CCOO declaraba:

a pesar de que también responde a ese mandato, a esa prescripción de la normativa europea [se refiere a la Directiva 2002/73/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo], ha recogido las demandas sociales y, sobre todo, las de carácter laboral, adelantándose incluso a la norma europea.

En suma, para los *policy makers* y los expertos entrevistados, el impacto de la UE parece ser, así, una condición necesaria, pero en absoluto sufi-

ciente, del desarrollo del sector de políticas de conciliación en nuestro país. La UE habría ofrecido la oportunidad, pero también el lenguaje, como decía una de las entrevistadas; o, por utilizar el término que utilizo aquí, un paradigma de política pública apropiado. Aquí he ofrecido evidencia suficiente para afirmar que el lenguaje y los instrumentos de conciliación que nos ha ofrecido la UE desde los años noventa, y que efectivamente han posibilitado la conversión de la conciliación en problema político en nuestro país, no han estado ligados a la agenda de igualdad de la UE –como parecía sugerir la EXP.CONCILIA1-, sino más bien a su agenda activadora. Por ello, no debería extrañarnos que la mayoría de instrumentos de conciliación que se han desarrollado en España desde 1997 hayan sido, como hemos visto en el capítulo 2, provisiones relacionadas con el empleo o incentivos a la creación de empleo o a la provisión de cuidados en el mercado. No obstante, como mostraré en los siguientes capítulos, la influencia del paradigma de la activación de la UE y de otras organizaciones internacionales (como la OCDE y el FMI) sólo es una de las piezas del puzzle que nos ocupa, una pieza que –no obstante– a menudo ha sido olvidada o descuidada por las estudiosas de las políticas de conciliación.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

El presente capítulo ha comenzado reconociendo la relevancia de la Unión Europea, como estructura de gobierno multinivel, en los procesos de reforma de los programas de bienestar de sus Estados miembros. A diferencia del FMI o la OCDE, cuyo poder de influencia se basa principalmente en la persuasión de sus paradigmas de política pública, la Unión Europea tiene la capacidad de influir en y modelar las agendas de política social de sus Estados miembros no sólo a través de procesos ideológicos indirectos, sino también a través de mecanismos directos, vinculantes. Así, siguiendo a Leibfried y Pierson (1995) y a Leibfried (2010), el primer apartado del capítulo ha presentado los tres tipos de presiones de política pública que la UE impone a sus Estados miembros: las presiones directas, de carácter positivo (normativa social europea) o negativo (fallos del Tribunal Europeo de Justicia), y las presiones indirectas, que se derivarían tanto de los requisitos impuestos por el proceso mismo de integración económica y monetaria, como del paradigma dominante de política públi-

ca que guía o atraviesa sus recomendaciones y regulaciones de política económica y social.

Una vez establecidos cuáles son los principales mecanismos de influencia de la UE en la política social de sus Estados miembros, en el segundo apartado del capítulo he presentado la evolución de la agenda de conciliación de la vida laboral y familiar europea, haciendo hincapié en el tipo de mecanismos que la han conformado, que exceden el estrecho margen de la normativa de conciliación propiamente dicha. Así, he argumentado que este sector de políticas ha sufrido una transformación clara en los últimos treinta años. Si la expresión “conciliación de la vida laboral y familiar” nace en la UE ligada al objetivo de la igualdad de trato entre hombres y mujeres y así se manifiesta en la normativa social europea durante los años ochenta y principios de los noventa, los instrumentos y el objetivo de esta área de política social comienzan a transformarse a partir de mediados de los noventa. Pese a que siempre ha sido el resultado del inestable equilibrio entre la legislación social y las normas y requisitos de política económica determinada, desde la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleos la agenda de conciliación europea está siendo modelada en mayor medida por el segundo tipo de fuerzas indirectas y no tanto por los instrumentos positivos de política social de la UE. De ahí resulta que la conciliación haya abandonado paulatinamente el terreno de la igualdad de trato entre hombre y mujeres y se haya convertido fundamentalmente en una problemática ligada a la activación y a la lucha contra el desempleo, muy en consonancia con el paradigma impulsado asimismo por la OCDE.

Como se muestra en el tercer apartado del capítulo, la agenda de conciliación de la UE ha abierto una ventana de oportunidad a la introducción de esta temática en la agenda política española. Así pues, la influencia de la UE es una condición necesaria, si bien no suficiente, para comprender el *porqué* y el *cuándo* del desarrollo de políticas de conciliación en nuestro país. Del mismo modo, se ha argumentado que el carácter activador de la política de conciliación europea habría facilitado la amplia aceptación de este tipo de políticas por parte de todo tipo de actores, incluso aquéllos tradicionalmente ajenos -o incluso opuestos- a este tipo de políticas; al fin y al cabo, a mediados de los noventa nuestro país tenía las tasas de empleo femenino y fecundidad más bajas de la UE y la tasa de desempleo más alta: la agenda europea de la activación a través de la conciliación resulta-

ba a la vez atractiva y oportuna. De este modo, el énfasis en el empleo de la agenda europea ha marcado también el *cómo* de nuestras políticas de conciliación, esto es, la naturaleza de los instrumentos de conciliación que se han desarrollado en España desde 1997, predominantemente relacionados con el empleo.

No obstante, como veremos en el capítulo 7, los crecientes recursos de poder de las mujeres y su relación con los partidos políticos en el gobierno habrían sido los factores decisivos para comprender tanto el proceso de implementación como el carácter concreto de las medidas de conciliación desarrolladas en nuestro país desde 1997.



## CAPÍTULO 6: NUEVOS RIESGOS SOCIALES, NUEVAS POLÍTICAS DE BIENESTAR<sup>139</sup>: EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN ESPAÑA

---

### INTRODUCCIÓN

La política familiar constituye probablemente el área de política social que mayores transformaciones ha sufrido en las últimas tres décadas, especialmente en los Estados de Bienestar liberales y conservadores. En términos generales, los análisis feministas de este fenómeno se han centrado en presentar una descripción detallada de *qué tipo* de cambios han tenido lugar y de sus consecuencias sobre la (des)igualdad de género, pero raramente han abordado de forma sistemática el *porqué* de los cambios, si bien a menudo estas descripciones incluyen implícitamente determinadas explicaciones causales. Más concretamente, la práctica más usual en estos trabajos es ofrecer una descripción detallada de las transformaciones demográficas y socioeconómicas de las últimas décadas, para posteriormente presentar, de forma tácita, el desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar como consecuencia de los nuevos riesgos sociales derivados de aquellas transformaciones.

Por su parte, la literatura dominante sobre los Estados del Bienestar postindustriales suele reconocer los nuevos riesgos sociales como una condición necesaria, pero no suficiente, para dar cuenta de las transformaciones en las políticas de bienestar consideradas centrales. Por ello, esta literatura suele acompañar la hipótesis de los nuevos riesgos sociales bien con la hipótesis de los recursos de poder de las izquierdas (Huber y Stephens, 2006; Korpi, 2006), bien con la hipótesis de la “nueva política

---

<sup>139</sup> El presente título se inspira en el título del libro *New Risks, New Welfare*, editado por Peter Taylor-Gooby (Taylor-Gooby, 2004b).

del Estado del Bienestar” (Pierson, 2001c; Taylor-Gooby, 2004a; Bonoli, 2005). En cualquier caso, no obstante, los nuevos riesgos sociales se han convertido en una cuestión ineludible en los debates sobre la crisis o la reestructuración de los Estados del Bienestar postindustriales.

Así pues, dado que el presente trabajo tiene como objeto el análisis de los diversos factores que han motivado el impulso de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España de 1997 a 2010, es necesario que abordemos la idoneidad de la hipótesis de los nuevos riesgos sociales para explicar tal impulso. Tal hipótesis rezaría así: la expansión de políticas de conciliación en nuestro país ha sido consecuencia de la aparición de crecientes necesidades sociales no cubiertas relacionadas con la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y la transición a una economía postindustrial, necesidades que habrían hecho necesaria la reacción e intervención por parte de la clase política.

Con el fin de explorar esta hipótesis, en el primer apartado de este capítulo presento un repaso de los principales cambios sociales que ha sufrido la sociedad española en las últimas décadas, prestando especial interés a los cambios que han protagonizado las mujeres, e identifico los nuevos riesgos sociales que esos cambios han traído consigo. En el segundo apartado, exploro la relación entre la aparición y temporalización de los nuevos riesgos sociales en España y el desarrollo de políticas de conciliación desde 1997. Por último, ofrezco unas observaciones finales, a modo de conclusión.

## **I. CAMBIO SOCIAL Y APARICIÓN DE NUEVOS RIESGOS SOCIALES: EL CASO ESPAÑOL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Como se ha señalado anteriormente, la formación y evolución histórica de los Estados del Bienestar ha tenido como objetivo fundamental proteger a las poblaciones frente a determinadas contingencias o riesgos sociales. A lo largo del tiempo y en los distintos países, los Estados del Bienestar habrían adoptado diferentes estrategias para alcanzar ese objetivo, primando la protección de un determinado tipo de sujetos y riesgos, y el uso de determinados programas de bienestar.

Durante la Época Dorada del capitalismo del bienestar (1945-1975), los Estados del Bienestar europeos se expandieron y consolidaron para dar respuesta a una determinada estructura de riesgos sociales. Esa estructura se caracterizaba, en términos generales, por el crecimiento económico sostenido, la promesa de una “democracia plena” (Esping-Andersen, 1993: 17), la centralidad de la producción industrial, el protagonismo del movimiento obrero en la competición electoral y las relaciones industriales (Castel, 1997: 377), la política keynesiana de “pleno empleo de buen empleo” (Prieto, 2002), la generalización del modelo de familia *male breadwinner* (Lewis, 1992) y la consolidación de los modernos sistemas de educación masiva. En consecuencia, el sujeto primordial de la protección social de posguerra era el varón sustentador, los riesgos sociales cubiertos estaban asociados a su posible pérdida de capacidad para ganar dinero -por familia numerosa, por accidente, enfermedad, desempleo, vejez o muerte-, y las fórmulas de protección primaban las prestaciones económicas, si bien el acceso a ellas variaba según los diversos Estados del Bienestar.

Sin embargo, a partir de los años sesenta y setenta, las sociedades europeas avanzadas sufren transformaciones socioeconómicas y demográficas trascendentales que trastocan la estructura tradicional de riesgos y cuestionan la vigencia de los arreglos institucionales de los Estados de Bienestar de posguerra. Sin duda, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo constituye la transformación fundamental, estimulada a su vez por el acceso de éstas a la educación superior, por la desindustrialización, la terciarización del empleo, la expansión de empleos de cuello blanco, por la movilización de los movimientos feministas y por la puesta en marcha de políticas de igualdad de oportunidades. La incorporación masiva de las mujeres al mercado del trabajo motiva una transformación formidable de los hogares, que se concreta en el colapso del modelo de familia de “varón sustentador”, en el incremento de la inestabilidad familiar, en la extensión de las familias de “dos sustentadores” o “un sustentador y medio” (Lewis, 2001) y de los hogares monoparentales y unipersonales, y en la caída de las tasas de fecundidad. Esta transformación en las vidas de las mujeres revoluciona la estructura de riesgos sociales, visibilizando un nuevo nicho de necesidades sociales insatisfechas: las tareas de cuidados a las que antes las mujeres se consagraban de forma exclusiva y gratuita, y que se convierten en un reto fundamental

para los Estados del Bienestar postindustriales a partir de los años setenta. Tal es la importancia de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y, consecuentemente, de la transformación de los hogares, que la mayor parte los nuevos riesgos sociales identificados por la literatura dominante del bienestar están, de hecho, asociados a esos dos fenómenos: la conciliación de la vida laboral y familiar, la monoparentalidad, los cuidados de los familiares ancianos, el desempleo y la cobertura insuficiente de la seguridad social<sup>140</sup> (Taylor-Gooby, 2004a; Bonoli, 2005; Moreno, 2009b).

No obstante, la transición a la nueva estructura de riesgos es más tardía en nuestro país. Cuando en los años sesenta y setenta los Estados del Bienestar europeos comienzan a enfrentarse a los desafíos socioeconómicos y demográficos postindustriales mencionados, España aún vive sumida en una dictadura nacional-católica que niega los derechos y libertades básicos, reprime la movilización obrera, mitifica la figura del varón sustentador y de la “perfecta casada” relegada al ámbito doméstico (Prieto, 2007)<sup>141</sup>, y se basa en una política social miserabilista y corporati-

---

<sup>140</sup> La aparición del desempleo como fenómeno masivo y persistente no está relacionado únicamente con la terciarización del empleo y su “mal de coste” (Esping-Andersen, 2000; Pierson, 2001c), sino también con el crecimiento de la población activa derivada de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Tal es así que el desempleo afecta especialmente a las mujeres, es un fenómeno feminizado. Asimismo, la cobertura insuficiente de la seguridad social no es una problemática neutra, sino que aparece ligada a la ruptura de la pauta masculina de empleo, caracterizada por la continuidad y la carrera ascendente. Son las trayectorias laborales femeninas, atravesadas en mayor medida por la discontinuidad y por el empleo atípico, las que introducen este tipo de riesgos.

<sup>141</sup> El *Fuero del Trabajo* (1938), carta magna de la política laboral franquista, establecía que “El Estado... en especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica” (Título, II, 1) (Cit. García-Nieto, 1993). Un buen inventario de la política familiar franquista se encuentra en (Meil, 1995) En ese artículo Gerardo Meil nos relata que para Severino Aznar, principal ideólogo de la política familiar franquista, el trabajo extradoméstico de la madre significaba la “muerte del hogar”. No obstante, cabe señalar que durante el desarrollismo se aprueba la *Ley de Derechos Políticos, Profesionales y de Trabajo de la Mujer* (1961), que reconocía el derecho de las mujeres a la actividad profesional, excepto en determinados campos como las fuerzas armadas, la judicatura y los trabajos penosos o insalubres. Pese a ello, la discriminación legal de las mujeres por el régimen católico patriarcal franquista era tremenda: las mujeres casadas debían obedecer sus maridos, necesitaban la “licencia marital” de aquéllos para trabajar, cobrar su salario, ejercer el comercio, ocupar cargos, abrir una cuenta corriente, sacarse el pasaporte o el carné de conducir, aceptar herencias, defenderse en los tribunales o defender sus propios bienes; las agresiones

vista<sup>142</sup> (Naldini, 2003; Rodríguez Cabrero, 2004). No es de extrañar, pues, que en la segunda mitad de los setenta, iniciada la transición a la democracia, nuestro país presente una estructura de riesgos considerablemente tradicional. No obstante, ésta irá transformándose rápidamente a partir de la década de los ochenta y, especialmente, durante los noventa, hasta converger en muchos sentidos en la primera década del siglo XXI con el resto de sociedades europeas.

*1.1. De una estructura de riesgos tradicional a una modernización incompleta: España, 1975-1995*

Como decíamos, en la segunda mitad de los años setenta, en plena transición democrática, España aún se caracteriza por una estructura de riesgos sociales considerablemente tradicional. Pese a que, en 1976, el sector terciario era ya el sector más desarrollado en España en términos de empleo, puesto que absorbía al 41,3% de las personas ocupadas, el sector primario había sido el sector de empleo predominante hasta mediados de los años sesenta, y aún en 1976 tenía un peso muy importante en nuestro país, ocupando al 21,24% de las personas trabajadoras (véase Gráfico 6.1). En contraste, exceptuando Portugal y Grecia, los principales países europeos presentaban ese mismo año unas tasas de empleo agrícola ínfimas -del 2,7% en Reino Unido, 6,2% en Suecia, 7,1% en Alemania, y del 9,8% en Francia (OCDE, 1982)-, tasas que España no alcanzaría hasta mediados de la década de los noventa. La peculiaridad española reside en la rapidez de su transformación económica en este sentido, pues a mediados de los sesenta da un giro drástico desde la predominancia del sector primario en el empleo y la economía a la predominancia del sector terciario. Por el contrario, esa transformación es mucho más paulatina en la mayor parte de países europeos, que mantienen la centralidad del sector industrial hasta finales de la década de los sesenta (OCDE, 1982).

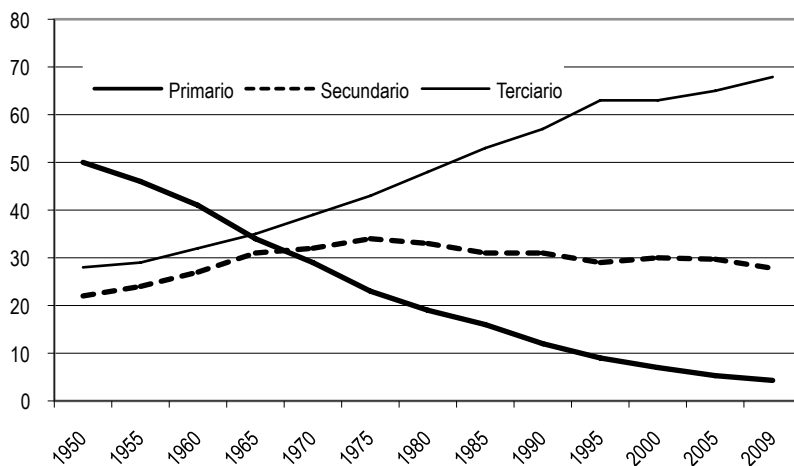
---

sexuales se consideraban “delito contra la honestidad” y el violador podía eludir la cárcel; el adulterio femenino y el aborto eran delito; el consumo, la venta o publicidad de anticonceptivos estaba prohibido; y el divorcio no estaba contemplado por la ley.

<sup>142</sup> Aunque, ciertamente, como ha argüido Gregorio Rodríguez-Cabrero, la historia del Estado del Bienestar español no empieza en 1978 con la democracia. Acompañando la apertura y el desarrollo económico español, en el periodo 1963-1975 se construyen los fundamentos institucionales de un Estado del Bienestar corporativista (Rodríguez Cabrero, 2004). Véase el apartado 2.1 del capítulo 2 para una revisión del origen y desarrollo del Estado del Bienestar español.

Aparte del más bien tradicional sistema productivo que presenta nuestro país a mediados de los setenta, otras características lo alejan de la nueva estructura de riesgos sociales a la que otros países europeos empiezan a enfrentarse. Decíamos que la mayor parte de los nuevos riesgos sociales estaba ligada a la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y a los cambios que, consecuentemente, sufren los hogares. Pues bien, indudablemente la política familiarista y patriarcal promovida durante casi cuatro décadas por la dictadura nacional-católica no sólo frena esas transformaciones, sino que, en muchos casos, dejará una impronta persistente en nuestro país durante la transición y el periodo democrático<sup>143</sup>. En 1975, a la muerte del dictador, la tasa de empleo femenina en España es del 31% y, si bien la media europea (UE-15) no es exageradamente mayor (38,5%), esta tasa alcanza el 47,3% en Alemania o el 66,5% en Suecia (véase Gráfico 6.2.).

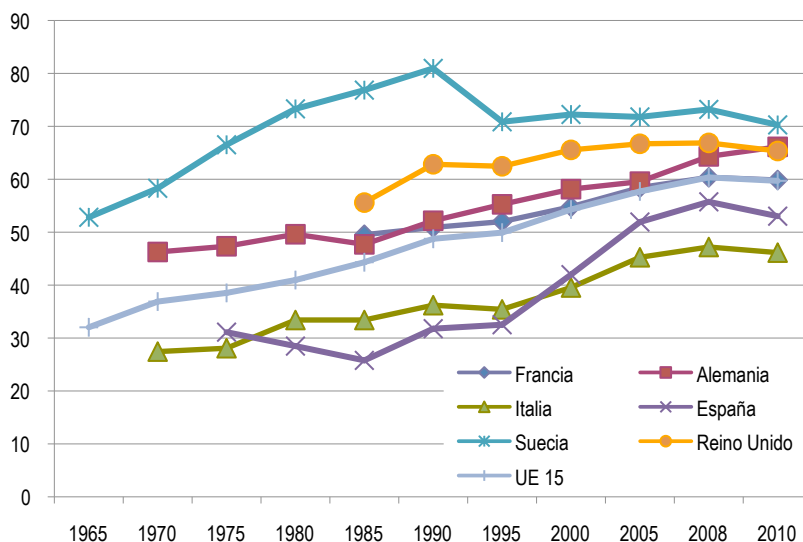
**GRÁFICO 6.1.** Distribución de trabajos por sectores, España 1950-200



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Carreras y Tafunell (2005) y Encuesta de Población Activa (INE).

<sup>143</sup> De hecho, la transición democrática y, en general, la década de los ochenta, están marcadas por reformas legales clave en términos de igualdad de oportunidades: la Constitución de 1978, la reforma del Código Penal de 1978, el Estatuto de los Trabajadores de 1980, la reforma del Código Civil de 1981, la reforma de la Seguridad Social de 1984, la despenalización del aborto de 1985, la ley 3/1989. Véase: apartado 2.1. del capítulo 2 y apartado 7.2.1 del capítulo 7.

**GRÁFICO 6.2:** Tasas de empleo femenino en España y Europa, 1965-2010



Fuente: OCDE.

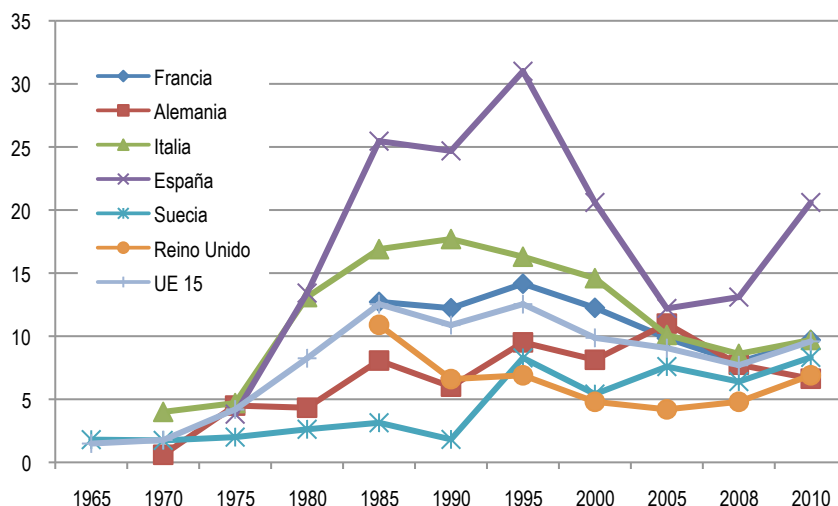
Sin embargo, resulta relevante señalar que el empleo femenino en Europa es el resultado de una pauta de crecimiento significativo continuado desde 1960 y que se prolonga en términos generales<sup>144</sup> hasta la actualidad; por el contrario, el empleo femenino en España sigue una evolución descendente de 1975 hasta 1985, cuando cae al 25,7%. Este descenso en el empleo femenino no está relacionado con un descenso de la población activa femenina, que pasa del 33,76% al 35,1% en ese periodo (OCDE), sino con una situación de grave crisis económica y de destrucción de empleo que afecta especialmente a las mujeres trabajadoras<sup>145</sup>, provocando un aumento desorbitado de sus tasas de desempleo, que pasan del 3,8% en 1975 al 25,45% en 1985. El desempleo femenino se estabilizará posteriormente en la fase de “recuperación” de 1985 a 1990 (Garrido, 1992), fase en la que el empleo femenino crecerá a su vez hasta alcanzar una tasa similar a la de 1975. No obstante, el desempleo femenino se disparará de nuevo en la

<sup>144</sup> Con excepción de la pequeña caída –salvo en el caso sueco, que es sustancial– de la tasa de empleo femenino que experimentan algunos países entre 1990 y 1995, caída que “desaparece” en la media de la Unión Europea de los 15 (véase Gráfico 6.1.2)

<sup>145</sup> Más concretamente, como subraya Luis Garrido, en este periodo se produce una drástica destrucción de empleo femenino agrario e industrial, que acabará siendo compensado por la creación de empleo en la educación, la sanidad y la administración pública, esto es, en el sector terciario (Garrido, 1992: 34).

primera mitad de los noventa hasta alcanzar la exorbitante tasa del 31% en 1995 (véase Gráfico 6.3.)

**GRÁFICO 6.3:** Tasas de desempleo femenino en España y Europa, 1965-2010



Fuente: OCDE.

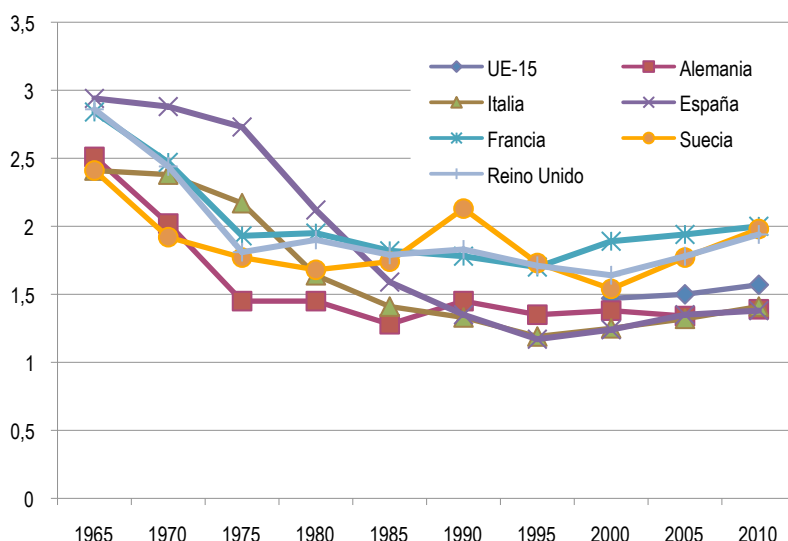
Ahora bien, pese al alejamiento de las pautas de empleo femenino españolas y europeas entre 1975 y 1995, otros indicadores sociodemográficos muestran que éste es un periodo de cambio social acelerado, en el que España experimenta una “segunda transición demográfica” incompleta<sup>146</sup> (Van de Kaa, 2002) y se acerca, o se asimila en algunos

<sup>146</sup> La idea central que se esconde tras el concepto de “segunda transición demográfica” es que los países industrializados han alcanzado una nueva etapa en su desarrollo demográfico, una etapa caracterizada principalmente por la caída de las tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, el cambio de actitudes y preferencias con respecto a la familia y la aparición del fenómeno de la inmigración. Aparte de las tasas de fecundidad y de población inmigrante, el uso generalizado de métodos anticonceptivos, el crecimiento de la participación laboral femenina, el incremento de la edad media al matrimonio y al primer hijo, el aumento de los divorcios, el crecimiento de los hogares unipersonales, el descenso de las tasas de nupcialidad, el incremento de la cohabitación, y el aumento de los nacimientos fuera del matrimonio se considerarían indicadores clave de esta segunda transición demográfica (Van de Kaa, 2002). La España del periodo 1975-1995 vio disminuir abruptamente su tasa de fecundidad por debajo del nivel del reemplazo, así como su tasa de nupcialidad, pero esta transformación no vino acompañada de un aumento paralelo ni de la tasa de empleo femenina, ni de la proporción de nacimientos fuera del matrimonio, ni de la tasa de divorcio –que no se legalizó hasta la reforma del



casos, al resto de países europeos. Así, por ejemplo, mientras que en 1975 la tasa de fecundidad alcanzaba los 2,73 hijos por mujer, una de las tasas más altas de Europa<sup>147</sup>, en 1985 esa tasa había caído a los 1,59, entre las más bajas de Europa (véase Gráfico 6.4). Sin embargo, la tasa de fecundidad seguiría descendiendo durante la siguiente década hasta situarse en el mínimo histórico de 1,17 hijos por mujer en 1995, la tasa más baja en Europa.

**GRÁFICO 6.4:** Tasas de fecundidad en España y Europa, 1965-2010



Fuente: Eurostat.

En las últimas décadas, y como consecuencia del incremento de los años dedicados a la educación y del retraso asociado de la edad media en la que se contrae matrimonio por primera vez, así como del extraordinario cambio cultural con respecto a la familia y la maternidad (MacInnes, 2006; Badinter, 2010), la postergación de la maternidad y la concomitante reducción del número de hijos se han convertido en una tendencia

---

Código Civil de 1981-, ni del crecimiento significativo de la inmigración. Por estas razones hablo de una segunda transición demográfica *incompleta* o ambigua aún en el periodo 1975-1995.

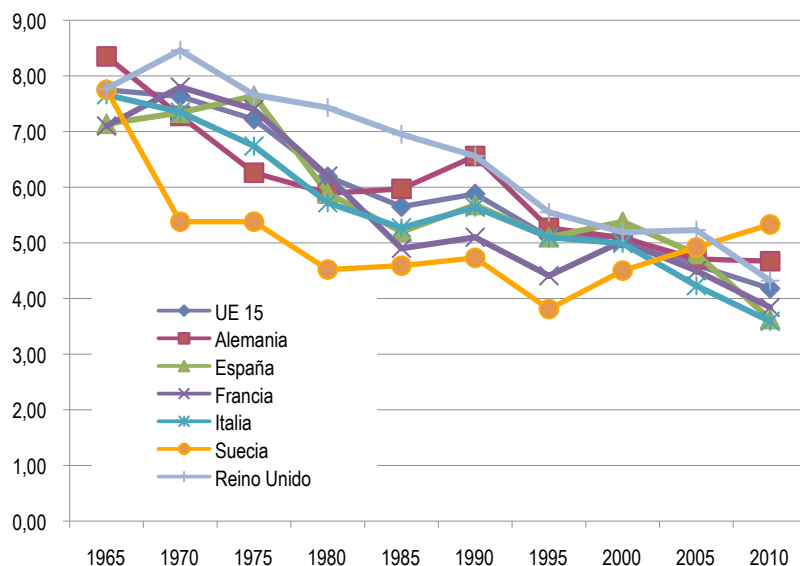
<sup>147</sup> Sólo superada por las tasas irlandesa y portuguesa, del 3,33 y del 2,75 respectivamente (Eurostat, 2011).

generalizada en las sociedades postindustriales avanzadas. No obstante, esta tendencia ha sido más reciente, abrupta y acusada en los países mediterráneos, especialmente en España. Aquí la precarización del mercado de trabajo -caracterizado por permanentes altas tasas de desempleo, fundamentalmente desempleo joven y femenino, y por la difusión de la temporalidad-, el aumento del coste de la vivienda y la escasez de políticas de apoyo a las familias han elevado el coste de oportunidad de la formación de familia, impidiendo la emancipación y consolidación económica temprana de los jóvenes (Delgado, Meil y Zamora, 2008). De este modo, la postergación de la maternidad y la reducción asociada del número de hijos se ha convertido en la estrategia primera y primordial de las mujeres españolas para conciliar participación (y consolidación) laboral y formación de familia (Naldini, 2003; Tobío, 2005; Moreno Mínguez, 2007).

Dejando a un lado los indicadores relacionados con la fecundidad, otros indicadores sociodemográficos revelan la rápida modernización de la sociedad española. Si en 1975 la tasa bruta de nupcialidad en España era de 7,64 matrimonios por cada mil habitantes, una de las más elevadas de Europa (7,22 era entonces el promedio de la UE-15), en 1985 esa tasa había descendido ya a los 5,2 matrimonios por cada mil habitantes, ligeramente por debajo de la media europea. En cambio, entre 1985 y 1995 la tasa de nupcialidad se estanca, con picos, cercana a esos 5,2, similar a la media europea (véase Gráfico 6.5).

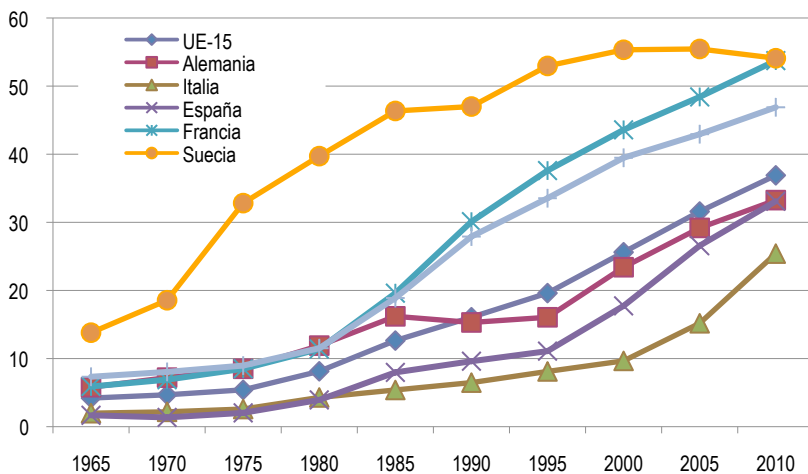
En paralelo al descenso gradual de las tasas de nupcialidad, aumenta la proporción de nacimientos fuera del matrimonio. En 1975 sólo el 2% del total de los nacimientos que tuvieron lugar en nuestro país lo hizo fuera del matrimonio, mientras que en 1985 ese porcentaje fue del 7% y en 1995 ascendió al 11%, aún lejos del promedio europeo (20%) y especialmente de las cifras francesas (37,6%), británicas (33,5%) o suecas (52,9%) (véase Gráfico 6.6.).

**GRÁFICO 6.5:** Tasa bruta de nupcialidad\* en España y Europa, 1965-2010



*Fuente:* Eurostat. La tasa bruta de nupcialidad consiste en el número de matrimonios por cada mil habitantes.

**GRÁFICO 6.6:** Tasa de nacimientos fuera del matrimonio en España y Europa, 1965-2010

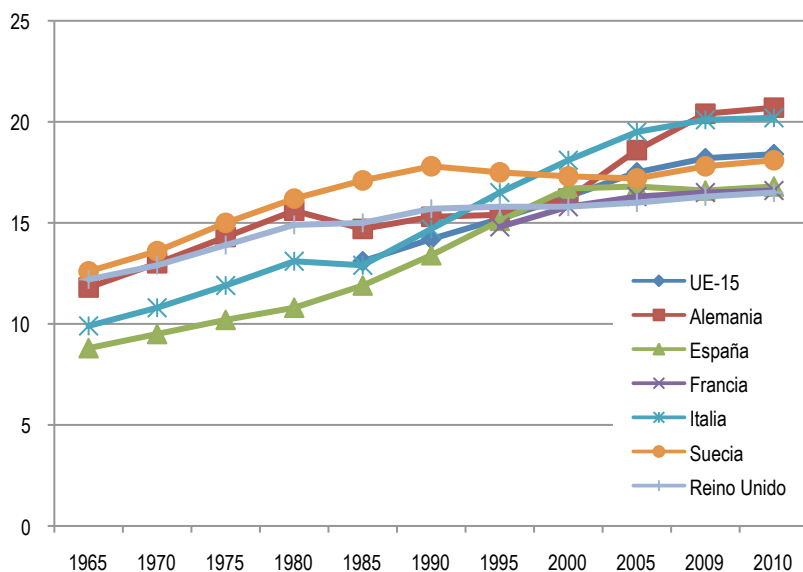


*Fuente:* Eurostat.

Asimismo, entre 1975 y 1995, el extraordinario descenso de la fecundidad, acompañado del alargamiento de la esperanza de vida, modifica la estructura poblacional española: nuestro país pasa de ser uno de los países

más jóvenes de Europa a confluir con la media europea. Así, mientras en 1975 la proporción de personas mayores de 65 años sobre el total de la población era del 10,2%, en 1995 se sitúa en el 15,1%, similar a la media europea (15,2%) (véase Gráfico 6.7).

**GRÁFICO 6.7:** Proporción de la población de 65 años o más en España y Europa, 1965-2010.



Fuente: Eurostat.

Sin embargo, a pesar de las transformaciones apuntadas, en el periodo 1975-1995 todavía algunos indicadores sociodemográficos y de cambio cultural apuntan a una sociedad tradicional en muchos sentidos, de ahí que caracterice esta fase como fase de una modernización incompleta o contradictoria. En primer lugar, y a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de países europeos, España experimenta un enorme descenso de la natalidad que no está provocado por un incremento similar del empleo femenino, que de hecho disminuye en la primer tramo del periodo, para recuperarse hacia 1995. De este modo, en 1995 la tasa de empleo femenino en España es del 32,52%, diecisiete puntos por debajo de la media de la UE-15 (49,92%) y más de veinte puntos por debajo de las tasas alemana (55,26%), británica (62,45%) o sueca (70,86%) (véase Gráfico 6.2.). En segundo lugar, el divorcio no se legaliza en España hasta 1981; no obstante, entre 1985 y 1995 la tasa bruta de divorcios sólo aumenta 0,3 puntos,

pasando del 0,5 al 0,8, muy por debajo de las medias de los países europeos<sup>148</sup> (véase Gráfico 6.8). En tercer lugar, pese a los rápidos cambios culturales ocurridos en este periodo, cambios que se revelan en la difusión de actitudes progresistas hacia el trabajo femenino y la familia (CIS, 1994; Alberdi, 1999), en muchos casos, los comportamientos laborales y familiares de hombres y mujeres en España están aún lejos de corresponderse con el progresismo de sus actitudes. En este sentido, y coherentemente con las exiguas tasas de empleo femenino y de divorcio ya señaladas, en 1995 España aparece como un país en el que la familia de varón sustentador es aún el modelo de familia predominante (Moreno Mínguez, 2007: 146) y en el que la pauta de distribución sexual de tareas y tiempos en el seno familiar es aún extremadamente desigual (Ramos, 1990; Callejo, Prieto y Ramos, 2008). Por último, la caída de la fecundidad en España de 1975 a 1995 no viene acompañada, como en otros países europeos, de un incremento paralelo de la población inmigrante: si en 1981 estaban censados en España 198.042 inmigrantes, el 0,52% de la población total, en 1991 esa cifra alcanzaba los 360.655, un exiguo 0,91% de la población total (INE, 2011). Habrá que esperar a los años 1997-1998 para ver despegar las cifras de población extranjera en España (véase Gráfico 6.9).

### *1.2. De la modernización incompleta a la europeización sociodemográfica: España, 1995-2010*

Si revisamos atentamente la evolución de los principales indicadores sociodemográficos que se ilustran en el epígrafe anterior, vemos que el quinquenio 1995-2000 destaca, para la mayoría de ellos, como hito de aceleración de una tendencia a la confluencia con la UE. Por ello, he elegido el año 1995 como punto de referencia de una nueva fase de cambio sociodemográfico. Sin lugar a dudas, ese año marca, en primer lugar, el comienzo de un periodo de profunda expansión del empleo en España, especialmente del empleo femenino. Si en 1995 el desempleo femenino alcanzaba un máximo histórico del 30% y la tasa de empleo femenino era

---

<sup>148</sup> Es necesario subrayar que es muy probable que la rigidez de los requisitos establecidos por esta ley, aprobada por el gobierno de la UCD y vigente hasta 2005, impidiera el incremento significativo de las tasas de divorcio. La norma exigía alegar causas legales de separación, entre las que se citaba el alcoholismo, la infidelidad, las toxicomanías, la violación de los deberes conyugales, el abandono del hogar o el cese de la convivencia conyugal durante seis meses (con consentimiento de ambas partes) o tres años.

del 32,52%, el periodo 1995-2008 ha sido testigo de un aumento acelerado del empleo femenino sin parangón y, asociado a él, un descenso abrupto del desempleo -cuyos niveles, no obstante, se han mantenido considerablemente altos. En efecto, en sólo trece años las mujeres españolas incrementaron su ocupación a un ritmo medio interanual del 28,7%, pasando su tasa de empleo del 32,52% en 1995 al 55,74% en 2008, mientras que la tasa de empleo masculina aumentaba diez puntos, pasando del 64,02% al 74,6% (OCDE). La expansión del empleo masculino y femenino ha significado, si no la convergencia con la UE, al menos una rápida aproximación tanto a la media de la UE-15, como a los objetivos propuestos por la Estrategia Europea de Empleo para 2010<sup>149</sup> (Salido, 2006). La profunda crisis económica que atraviesa actualmente Europa, y que ha golpeado a España con especial virulencia, está provocando una gran destrucción de empleo que, a fecha de 2010, estaba afectando de forma más o menos similar –por primera vez desde 1975– a ambos sexos. No obstante, pese al aumento creciente del desempleo, parece poco probable que las mujeres españolas se resignen a abandonar la población activa y volver al hogar.

Pero el periodo 1995-2010 se distingue, asimismo, por la difusión de otros comportamientos sociodemográficos previamente minoritarios que desdibujan y modifican el retrato ambiguamente moderno –o ambiguamente tradicional– de la sociedad española del periodo anterior. En este sentido, cabe destacar la pérdida de popularidad de la institución del matrimonio y la importante transformación de la estructura y tamaño de los hogares. En primer lugar, si la tasa bruta de nupcialidad se había estancado, con picos, entre 1985 y 1995, cuando alcanzaba los 5.1 matrimonios por cada mil habitantes, esa tasa desciende en 2010 a los 3,62, de las tasas más bajas de la Unión Europea (véase Gráfico 6.5). En segundo lugar, si la tasa bruta de divorcios aumentaba sólo 0,3 puntos entre 1985 y 1995, situándose en este año en 0,8, en 2007 alcanzaba ya el máximo histórico de 2,8 divorcios cada mil habitantes, una de las tasas más altas de la Unión Europea<sup>150</sup>. No obstante, de 2007 a 2010, y como consecuencia

---

<sup>149</sup> Véase el Capítulo 5 del presente trabajo para una revisión de la Estrategia Europea de Empleo.

<sup>150</sup> Es posible que este acusado aumento sea, en cierto modo, coyuntural, efecto de la aprobación de la Ley 15/2005, que suavizaba y agilizaba los requisitos para obtener un divorcio. Desde julio de 2005, obtener un divorcio en España ya no requiere ni de

probablemente de la crisis económica, el número de divorcios ha disminuido, colocándose en los 2,2 divorcios cada mil habitantes, aún ligeramente por encima de la media de la Unión Europea (véase Gráfico 6.8). En tercer lugar, y en paralelo al descenso de la tasas de nupcialidad, aumenta el número de parejas de hecho, que sufren un incremento del 155% sólo entre 1991 y 2001: si en 1991 había 221.075 parejas de este tipo censadas, en 2001 esa cifra era de 563.785, lo que supone el 6% del total de parejas censadas aquel año (INE, 2004). Es de suponer que esa cifra habrá seguido aumentando a ritmo acelerado durante la primera década del siglo XXI<sup>151</sup>. En cuarto lugar, y coherentemente con el descenso de la nupcialidad, en el periodo de 1995 a 2010 se triplica la proporción de nacimientos que tienen lugar fuera del matrimonio, pasando del 11% al 33,1%<sup>152</sup>, una tasa similar a la alemana (33,26%) y cercana a la media de la UE-15 (36,9%) (véase Gráfico 6.6).

En quinto lugar, y como consecuencia del descenso de la nupcialidad y la natalidad, así como del alargamiento de la esperanza de vida, en el periodo 1995-2010 disminuye el tamaño medio de los hogares, que pasa de las 3,2 personas en 1991, a las 2,9 en 2001 (INE, 2004) y a las 2,7 personas en 2010 (Eurostat, 2011); asimismo, aumentan extraordinariamente los hogares unipersonales, que pasan de constituir el 13,3% en 1991 a componer el 20,3% en 2001<sup>153</sup> (INE, 2004). La extensión de los hogares unipersonales encabezados por personas mayores de 65 años, principalmente mujeres, da cuenta de este aumento; pero también el significativo incremento de los hogares unipersonales encabezados por jóvenes de 25 a 34 años (INE, 2004). Igualmente, la tendencia al incremento en el número de hogares monoparentales, que pasan a constituir casi un 10% del total de los hogares en 2001 (INE, 2004). Por último, indudablemente una de las transformaciones sociodemográficas más importantes del periodo

---

una previa separación ni de la concurrencia de unas determinadas causas legales, sino que puede solicitarse directamente a la autoridad judicial correspondiente.

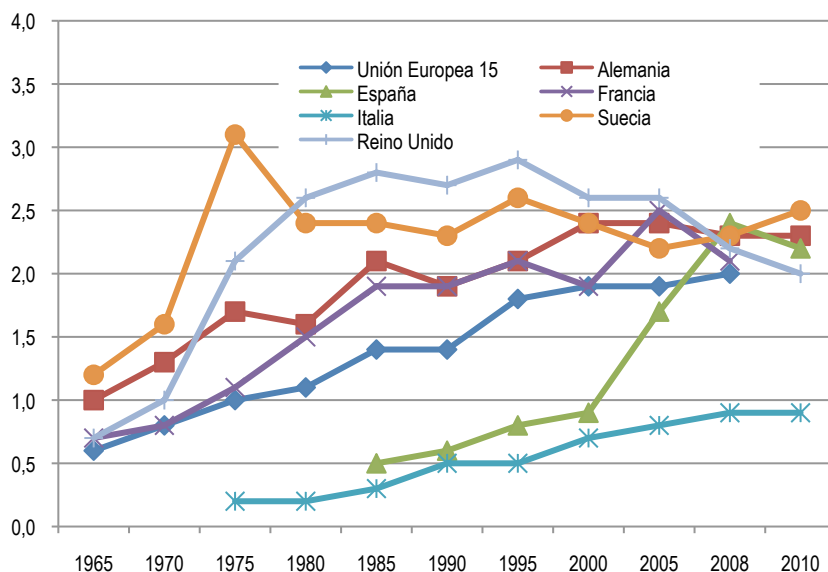
<sup>151</sup> Mientras se escriben estas páginas se está realizando el Censo 2011, que nos proveería de información clave a este respecto.

<sup>152</sup> Según Delgado, Meil y Zamora, el aumento espectacular de la proporción de nacimientos fuera del matrimonio estaría relacionado con el aumento de la inmigración, sobre todo latinoamericana, que muestra pautas diversas de convivencia –la cohabitación es más frecuente entre las personas inmigrantes- y fecundidad (Delgado, Meil y Zamora, 2008: 1072).

<sup>153</sup> La SILC nos proporciona datos sobre tamaño de hogares a partir de 2004, pero no parecen ser congruentes con los datos ofrecidos por el Censo 2001.

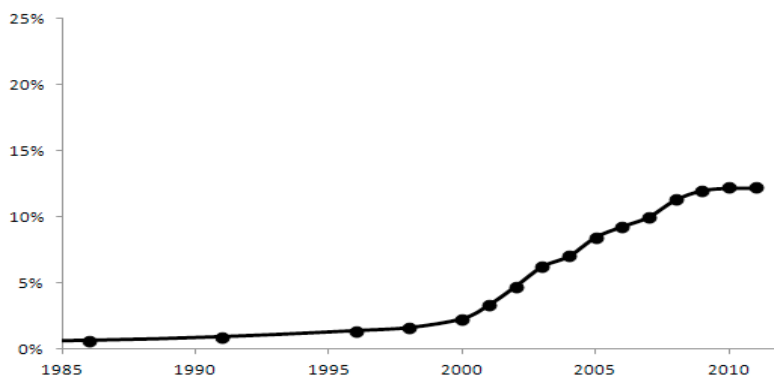
1995-2010 ha sido el sustancial crecimiento de la población inmigrante: mientras que en 1996 sólo el 1,37% de la población censada en España era extranjera, ese porcentaje alcanzaba el 12,2% en 2010, comparable a los porcentajes de otros países europeos (INE, 2011) (véase Gráfico 6.9).

**GRÁFICO 6. 8:** Tasa bruta de divorcios\* en España y Europa, 1965-2010



*Fuente:* Eurostat. La tasa bruta de divorcios consiste en el número de divorcios por cada mil habitantes.

**GRÁFICO 6.9:** Evolución de la población extranjera en España, 1985-2010



*Fuente:* Elaboración propia a partir de MTAS e INE.



En resumen, podríamos decir que durante el periodo 1995-2010 se completa la “segunda transición demográfica” en España. Las bajas tasas de fecundidad, que ya aparecían en la décadas de los ochenta y noventa, van ahora de la mano de un crecimiento desorbitado de la participación laboral femenina, de un envejecimiento sustantivo de la población y del crecimiento de la población migrante. Del mismo modo, como hemos visto, en este periodo se difunden pautas familiares y de convivencia antes minoritarias.

## **2. NUEVOS RIESGOS SOCIALES Y POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN ESPAÑA: ¿IMPULSO O RECURSO RETÓRICO?**

La principal normativa española sobre conciliación de la vida laboral y familiar desarrollada entre 1997 y 2010 se presenta fundamentalmente como una respuesta (y a la vez como un impulso) a la incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo. Esta nueva e irreversible vinculación de las mujeres al empleo dejaría al descubierto unos tiempos y necesidades de cuidados que ya no podrían seguir siendo cubiertas únicamente por ellas, sino que debieran ser reconocidas y compartidas por hombres y mujeres, administraciones públicas y empresas<sup>154</sup>. Asimismo, la

---

<sup>154</sup> Así, el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997-2000) reconoce que “en España, la incorporación de las mujeres al mundo laboral sigue un proceso creciente desde hace unas décadas, pero la realidad pone en evidencia que su incorporación plena a todos los derechos sociales y económicos es considerablemente deficitaria” (Mujer, 1997: 39). Igualmente, la ley de conciliación, en su exposición de motivos, señala que “la incorporación de la mujer al trabajo ha motivado uno de los cambios sociales más profundos de este siglo. Este hecho hace necesario configurar un sistema que contemple las nuevas relaciones sociales surgidas y un nuevo modo de cooperación y compromiso entre mujeres y hombres que permita un reparto equilibrado de responsabilidades en la vida profesional y en la privada” (Generales, 1999b: 38934-35). Por otro lado, el IV PIOHM (2003-2006) hace referencia, en su introducción, tanto a los problemas que encuentran las mujeres en el mercado de trabajo (mayor paro, mayor temporalidad, tiempo parcial, empleo de baja cualificación, menor salario), como a la necesidad de “un cambio en el sistema de valores tradicional. La conciliación entre la vida laboral y familiar y el reparto justo y equitativo de las tareas domésticas entre ambos miembros de la pareja son dos cuestiones básicas que, a pesar de la resistencia y de la inercia de amplios sectores, ha de introducirse indeleblemente en la estructura social” (Mujer, 2003: 7). La ley de Igualdad, sin embargo, no hace un diagnóstico de determinadas necesidades o retos sociales por cubrir, únicamente incide en su objetivo de favorecer la incorporación y permanencia de las mujeres en el empleo y su acceso paritario a puestos de responsabilidad en todos los ámbitos económicos, sociales y culturales (Generales,

normativa relacionada más específicamente con la dependencia añade a este diagnóstico el envejecimiento de la población y el crecimiento significativo de la población dependiente<sup>155</sup>. No obstante, presentar un diagnóstico o representación previa del problema que se pretende atajar o en el que se pretende incidir con una determinada norma es una práctica retórica muy habitual en Derecho, lo cual no significa que el impulso de tal norma proceda efectivamente del reconocimiento de una nueva necesidad o problemática social por parte de la clase política. Por ello, resulta conveniente indagar los motivos de la implementación del tipo de políticas que nos ocupa atendiendo a lo que tienen que decirnos aquellos que han participado en su diseño, desarrollo o seguimiento.

El argumento de los nuevos riesgos sociales aparece como tópico mayoritario en los discursos de los *policy makers* y expertos en conciliación entrevistados. Invitados a identificar cuáles habían sido los factores

---

2007). Probablemente esta falta de alusión a una necesidad o demanda social esté asociada al espíritu con el que surge tal ley, defendida por Jesús Caldera, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, como una ley que “se adelanta al futuro, nos coloca a la cabeza de Europa” (Generales, 2006b). Por último, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011) reconoce en su prólogo que es necesario poner en marcha políticas de corresponsabilidad, porque “las mujeres que trabajan remuneradamente ya no son la excepción, sino la regla” y “hasta la fecha (...) han sido las abuelas, el trabajo doméstico de las mujeres inmigrantes y la doble jornada de muchas mujeres las que han permitido mantener el esquema tradicional. Pero esta estructura hace aguas por todos lados y aparecen disfunciones de sobra conocidas, como la baja tasa de natalidad o las personas mayores que nadie puede atender” (Igualdad, 2008).

<sup>155</sup> La ley de dependencia, en su exposición de motivos, parte del reconocimiento de que en España “los cambios demográficos y sociales están produciendo un incremento progresivo de la población en situación de dependencia. Por una parte, es necesario considerar el importante crecimiento de la población de más de 65 años, que se ha duplicado en los últimos 30 años, para pasar de 3,3 millones de personas en 1970 (un 9,7 por ciento de la población total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 por ciento). A ello hay que añadir el fenómeno demográfico denominado «envejecimiento del envejecimiento», es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años, que se ha duplicado en sólo veinte años”; pero la ley añade que “la atención a este colectivo de población se convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos” porque “hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el «apoyo informal». Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan” (Generales, 2006c: 44142).

que habrían impulsado el cambio en este sector de política pública, la mayoría de los entrevistados convenía en señalar las transformaciones sociodemográficas que se han producido en España desde la transición, especialmente, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo -y su abandono del rol de cuidadoras a tiempo completo- como primera y principal causa de aquel cambio. Sólo en una minoría de casos, el discurso de la presión que plantea a los poderes públicos la entrada de las mujeres al mundo del empleo aparecía acompañado del discurso del descenso de la natalidad como incentivo para la actuación política en el sector de la conciliación (EXP. CONCILIA1, EXP. CONCILIA2, SUBDIR. FAMILIA. CAM)<sup>156</sup>. Resulta llamativo que entrevistados de perfiles muy diversos (miembros del partido gobernante, miembros de los partidos de la oposición o movimientos sociales, miembros del empresariado o del tercer sector); entrevistados situados desde la izquierda a la derecha política o social, y con diferente implicación en el proceso de implementación de las políticas- concordaron en estas interpretaciones. Así, una militante histórica del movimiento feminista de Madrid declaraba:

el factor fundamental [que ha impulsado el cambio de las políticas en general], desde mi punto de vista, es el cambio a nivel social. Y un cambio a nivel social, protagonizado fundamentalmente por el cambio que han experimentado las mujeres en cuanto a cómo se sitúan con respecto a sus aspiraciones y a su situación. Y entonces eso creo que ha generado una demanda social importante y ha generado también unos desajustes en el terreno social, familiar, las relaciones de pareja, que han puesto un poco patas arriba, pues desde el tema de los horarios de los comercios, por decirlo de alguna forma, a temas de mayor enjundia como son elementos claves en la organización del tiempo, en la organización de las relaciones sociales entre las familias, etc.

En la misma línea, respondiendo más específicamente a los determinantes del cambio en la política de atención a la dependencia, un responsable del área de dependencia de Comisiones Obreras subrayaba:

los dos factores importantes han sido, la visualización muy general por parte de la sociedad española de lo que podíamos llamar el envejecimiento del enve-

---

<sup>156</sup> Únicamente un cargo del Foro de la Familia apuntaba a “la crisis demográfica” como primer y fundamental motor de cambio en las políticas de conciliación: “la constatación de que no tenemos niños y que todo el sistema público asistencial basado en la solidaridad entre generaciones (...) se va a ir al garete” es “lo que está llevando a todos los gobiernos europeos a volverse hacia las familias” y España está ahora “empezando a incorporarse tímidamente”.

jecimiento. Si cogemos (...) las décadas anteriores a la década de los setenta, la percepción que tiene la sociedad española de sí misma es que es una sociedad joven, vinculada a la transición política, al cambio de régimen, en fin, una sociedad joven. En la década de los ochenta la percepción es que es una sociedad que está envejeciendo, y que nos estamos aproximando a parámetros parecidos de los países más desarrollados del mundo. Y yo creo que en la década de los noventa la percepción es que ese envejecimiento es mucho más serio de lo que se pensaba. Estamos hablando ya, no de que se prolongue la expectativa de vida en torno a los 75, cercano a los 80. Estamos percibiendo que hay varios cientos de miles de personas que ha superado la barrera de los 80 años y que hay ya bastantes decenas de miles de personas que han superado la barrera de los 90 años. Es decir, que estamos afrontando ya un colectivo importante que tiene más de 80 años y que, por lo tanto, va a necesitar un tipo de atención que hasta entonces no tenía incidencia importante o era muy secundario. Eso de una parte, es decir, los rasgos nuevos de una sociedad que no había vivido con ese envejecimiento del envejecimiento. Y la segunda cuestión es la fortísima incorporación al empleo de la mujer española en los años ochenta y sobre todo en los noventa. Con lo cual, digamos, el instrumento tradicional de cuidados a las personas dependientes empieza a tener ese grave problema de que las nuevas generaciones de mujeres van a tener dificultades para seguir cumpliendo ese papel de cuidadoras por su masiva incorporación al mundo del trabajo. Entonces yo creo que esos dos fenómenos, que se perciben muy claramente en los años noventa, son los que encienden las luces rojas de la atención a la dependencia.

Mientras que en el extremo contrario del arco político, la Subdirectora General de la Familia de la Comunidad de Madrid señalaba que, junto a factores como el envejecimiento de la población y la disminución de la natalidad, las políticas de conciliación se habían desarrollado gracias al “cambio esencial, esencial” que supone “la incorporación de la mujer al trabajo, y el nuevo papel de la mujer tanto en la sociedad como en la familia”, un “cambio material, pero también emocional, intelectual”. De igual modo, una diputada de CIU opinaba:

Yo diría que sustancialmente lo que ha cambiado es (...) el rol tradicional que en la sociedad patriarcal han representado los hombres y las mujeres, los hombres como proveedores y las mujeres como cuidadoras, hasta hace relativamente muy poco tiempo; (...) Esto es lo que yo creo que sustancialmente ha cambiado; y ha cambiado, me gustaría pensar, que por convicción o por ideología, pero ha cambiado, sobre todo, por necesidad. Es decir, en el momento en que la mujeres se incorporan al mercado de trabajo

formal, se tienen forzosamente que cubrir algunos de los servicios que prestaban como proveedoras de bienestar social.

Por otro lado, que casi la totalidad de los entrevistados, independientemente del papel que han jugado en el diseño concreto y la puesta en marcha de las políticas, esto es, independientemente de su responsabilidad en ellas, identifiquen las transformaciones sociodemográficas, y principalmente la incorporación de las mujeres al empleo, como los factores clave para explicar el cambio en las políticas de conciliación resulta paradójico y sugerente. Considerando que este tipo de políticas son populares, más bien cabría esperar que al menos los *policy makers* resaltarán su responsabilidad en el devenir de éstas, buscando el reconocimiento de la entrevistadora –y, a través de ella, el reconocimiento social. Y, sin embargo, el relato general sobre los factores que han impulsado las políticas de conciliación es un relato más bien sin actores, sin conflicto. Aparecen las mujeres, su entrada en el mercado de trabajo, sus problemas cotidianos, pero como individuos, no hay mención a una acción colectiva por su parte. Ante la pregunta “¿Qué factores cree que están detrás de los cambios que se han producido en la política?”, sólo tres de las entrevistadas añaden el rol de determinados actores. Por un lado, dos de las expertas consultadas apuntaban al papel clave del feminismo institucional o de las “femócratas”<sup>157</sup>; por otro, la activista feminista subrayaba el rol “del movimiento feminista en sentido amplio”<sup>158</sup>. No obstante, el relato de la

---

<sup>157</sup> Más en concreto, la EXP.CONCILIA1 puntualizaba “yo creo que los Organismos de Igualdad, los Institutos de la Mujer, las Concejalías de la Mujer han jugado un papel clave y han sabido articular y mediar entre por una parte, prácticas y problemas sociales de las mujeres y por otra parte, utilizar toda una serie de recursos de carácter conceptual y de carácter político para desarrollar políticas que se adaptaran adecuadamente a nuestra propia realidad y al mismo tiempo que nos permitieran avanzar más rápidamente porque claro, probablemente si no hubiéramos contado con todo ese acervo teórico, conceptual, político, etc...con todos esos enfoques que nos han ido llegando, el proceso hubiera sido un poco más lento, entonces, esto yo creo que nos ha ayudado mucho”. En la misma línea, la EXP.CONCILIA3 subraya también “en muchos casos, las iniciativas, digamos, la fuerza, y en muchos casos el motor de cambio han sido las propias estructuras gubernamentales (...), digamos, las feministas y las femócratas metidas en el entorno tanto de los partidos políticos como de las instituciones. Por supuesto, siempre apoyándose en los organismos internacionales y supranacionales y en la UE”.

<sup>158</sup> “Hablando del movimiento feminista en sentido amplio, que incluye también por supuesto a las secretarías de las mujeres de los sindicatos, a las mujeres sindicalistas, es decir, no solamente a las estrictas organizaciones feministas. Y un movimiento

mayor parte de los entrevistados se caracteriza, como decíamos, por la ausencia de acción y conflicto en la descripción de la evolución general de este sector. Quizá el motivo de este relato no conflictivo –y, en cierto modo, funcionalista– sea la corrección política, en el sentido de la voluntad de subrayar el consenso sobre unas medidas que se conciben como inevitables y favorables para todos, unas medidas que, se enfatiza, surgen más como fruto del progreso social del país que como respuesta a las demandas políticas de determinados sectores. Lo que parece probar que, en cierto modo, la conciliación ha conseguido situarse en la agenda político-partidista de nuestro país como una temática, en cierto modo, aporreada, no ideológica.

Ahora bien, la identificación de los nuevos riesgos sociales como el factor clave para explicar el cambio en las políticas de conciliación resulta contradictoria con la percepción, compartida por buena parte de los entrevistados (expertos, sindicatos, tercer sector, miembros de grupos de presión, no así tanto por los *policy makers*), de que el desarrollo de las políticas de conciliación ha ido siempre “por detrás” (TEC.MUJER.UGT), “ha llegado tarde” (TEC.DEPEND.UGT; RESP.LARES; EXP.DISCAP2), con “30 años de retraso” (SUBDIR.FAMILIA.CAM). En esta línea, incluso la Directora del Instituto de la Mujer reconocía que “los cambios en el ámbito legislativo (...) han venido, normalmente, dos pasos después de los avances de las mujeres”, mientras que una técnica del Departamento Confederal de la Mujer Trabajadora de la UGT precisaba que “buena parte de los derechos recogidos en las leyes se han resuelto antes vía tribunales, vía contendiente-administrativo, etcétera, etcétera, es decir que son reivindicaciones además de gente muy valiente que reconoce que tiene derecho, o que hay una ausencia de derecho y lo reivindica”.

Recapitulando, el argumento de los nuevos riesgos sociales como promotores del cambio en las políticas públicas de conciliación tiene un claro protagonismo en el discurso general de los actores y *policy makers* entrevistados, discurso en el que apenas se reconoce el papel de determinados actores, el papel del conflicto. No obstante, estos mismos actores y *policy makers* sí identifican actores clave, conflicto, negociaciones, etc., cuando se les pregunta explícitamente sobre el rol de los agentes sociales

---

feminista en sentido muy amplio que logra dar cierta expresión pública a esas necesidades [sociales]” (ACT.FEMINISTA).

(véase capítulo 7). Entre el primer discurso general y el recuento más pormenorizado de la labor de los diversos actores que veremos en el capítulo siguiente no parece haber una conexión clara. Esta desconexión es fruto de dos problemas fundamentales inherentes, en general, a la hipótesis de los nuevos riesgos sociales: la temporalización y la falta de concreción del proceso de cambio. En primer lugar, los llamados nuevos riesgos sociales, aunque siguen siendo actuales, tienen ya un recorrido de treinta años en la mayoría de países, luego cabría preguntarse por qué son definidos ahora como riesgos, por qué responden precisamente ahora los gobiernos (Meyer, 2005; MacInnes, 2006). En segundo lugar, es habitual que los análisis de las transformaciones contemporáneas de las diversas políticas sociales ofrezcan, en primer lugar, una descripción de la nueva estructura de riesgos de las sociedades postindustriales y, posteriormente, detallen las reformas o las innovaciones del sector de política social que les ocupa. De este modo, si bien habitualmente de forma implícita<sup>159</sup>, los cambios en la política social son presentados como una respuesta funcional a las presiones demográficas y socioeconómicas, como si la conexión entre estructura social y política social fuera más o menos automática, como si los Estados del Bienestar se readaptaran naturalmente y prácticamente sin conflicto político a la emergente estructura de riesgos. No obstante, incluso asumiendo que las presiones demográficas y socioeconómicas coincidan temporalmente con la respuesta de política pública por parte de los gobiernos, la explicación de los nuevos riesgos deja sin aclarar el mecanismo causal y los motivos por los que las respuestas difieren según el color del gobierno o de un Estado de Bienestar a otro. Esto es, la hipótesis de los nuevos riesgos ofrece una explicación causal demasiado remota y convierte el proceso de cambio en una caja negra.

El caso de España es peculiar en este sentido. A diferencia de otros países europeos, muchos de los llamados nuevos riesgos sociales no tie-

---

<sup>159</sup> No obstante, algunos autores son explícitos a este respecto. Así, por ejemplo, Adelantado, Noguera y Rambla afirman que “podría decirse que los actores [colectivos] son “manifestaciones” de la estructura social en el terreno de la acción” (1999: 42). Por su parte, Del Pino señala que “además de las presiones directas para la introducción de reformas en determinadas políticas, los factores demográficos inducen de manera indirecta la necesidad de reformar otras políticas públicas en la medida en que obligan a redistribuir entre el conjunto de las políticas de bienestar unos recursos que son, por definición, escasos” (2009: 344). Para Skocpol, este tipo de visiones conciben la “política de modos socialmente deterministas” (Skocpol, 1992: 40).

nen, en términos generales, un recorrido tan largo en nuestro país. Aunque las tasas de fecundidad se situaban ya en los ochenta por debajo de las tasas de reemplazo, aunque las tasas de desempleo femenino se mantuvieron por encima del 25% desde 1985 hasta finales de los noventa y aunque la población mayor de 65 años aumentó en un 50% entre 1985 y 1995, sin que nada de ello provocara una respuesta sólida por parte de la administración central, lo cierto es que la temporalización de otros indicadores sociodemográficos, principalmente la evolución del empleo femenino, sí parece coincidir con la entrada de la temática de la conciliación en la agenda política española. Ahora bien, que el empleo femenino se dispare a partir de 1995, visibilizando así una serie de necesidades, tareas y tiempos de cuidados que habían tendido a ser desatendidos por las administraciones públicas, no nos aclara por qué se aprueba una ley de conciliación en 1999 y, en cambio, la cuestión de la dependencia no se aborda legislativamente hasta 2006. Por otro lado, la coincidencia de la temporalización de ciertos fenómenos sociodemográficos y de la entrada de la problemática de la conciliación en la agenda política tampoco nos aclara por qué las leyes abordan unas determinadas cuestiones y no otras, por qué se responde de una cierta manera a tal problemática.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Con el fin de poner a prueba la hipótesis de los nuevos riesgos sociales, el primer apartado del presente capítulo ha ofrecido un repaso exhaustivo de los principales cambios sociales que ha sufrido la sociedad española en las últimas décadas, poniendo especial interés en los cambios que han protagonizado las mujeres.

En el segundo apartado, se ha explorado la relación entre la aparición y temporalización de los nuevos riesgos sociales en España y el desarrollo de políticas de conciliación desde 1997. Aunque la mayoría de actores entrevistados apuntaba a la aparición de aquéllos como la principal causa de éstas, en este apartado he abordado las limitaciones de esa visión funcionalista y no conflictiva. Si bien he reconocido una cierta coincidencia entre la temporalización de los principales nuevos riesgos sociales – especialmente, el crecimiento del empleo femenino- y el impulso de este tipo de políticas, he argüido que difícilmente ésta puede dar cuenta del



*porqué* y del *cómo* de las medidas de conciliación aprobadas en España desde 1997.

De este modo, con respecto a la hipótesis de los nuevos riesgos sociales, el presente trabajo se sitúa en la órbita de la literatura dominante sobre las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales: aunque la aparición de nuevos riesgos sociales se dibuja, sin duda, como una condición necesaria para entender el desarrollo de políticas de conciliación, no es, en absoluto, una condición suficiente. Para entender el *porqué* y el *cómo* de estas políticas es necesario atender a la voluntad, elección y actuación de los principales actores políticos y a los factores ideológicos e institucionales que las han modelado o limitado.

## CAPÍTULO 7:

### LOS RECURSOS DE PODER DE LAS MUJERES Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN ESPAÑA

---

*Los proletarios dicen “Nosotros”. Los negros también. Al plantearse como sujetos, transforman en “otros” a los burgueses y los blancos. Las mujeres –salvo en ciertos congresos que siguen siendo manifestaciones abstractas- no dicen “nosotras”; los hombres dicen “las mujeres” y ellas retoman estas palabras para designarse a sí mismas, pero no se plantean auténticamente como sujeto.*

Simone de Beauvoir

## INTRODUCCIÓN

Como subraya en el capítulo 3, el análisis de los diversas fuerzas que están impulsando la transformación de la política social de los Estados del Bienestar postindustriales se ha convertido en un programa de investigación clave en la corriente dominante de estudios del bienestar. Decíamos que, a grandes rasgos, esta corriente ha subrayado fundamentalmente el poder explicativo de uno o varios de los siguientes factores: la presión de la globalización, el impacto de la Unión Europea, la aparición de nuevos riesgos sociales asociados a las transformaciones demográficas y socioeconómicas de las últimas décadas, la movilización de recursos de poder de las izquierdas, y la influencia del entramado político-institucional. No obstante, este interés por comprender la dinámica del cambio se ha restringido habitualmente a los sectores de política social considerados centrales, como las pensiones o la sanidad, raramente se ha dirigido a la política familiar, pese a las grandes transformaciones que ésta ha sufrido en los últimos treinta años.

Por su parte, el análisis de las políticas familiares ha ocupado especialmente a las estudiosas feministas del Estado del Bienestar y de los cuidados, que han tendido a concentrarse en los efectos de las políticas familiares –y otras políticas públicas- sobre la ciudadanía de las mujeres, la reorganización social de los cuidados y/o la promoción de la (des)igualdad. Así, probablemente como consecuencia no intencionada de una investigación centrada en revelar los “olvidos” de la corriente principal de estudios del bienestar –esto es, centrada en mostrar cómo los Estados del Bienestar incorporan, reproducen y modelan las relaciones de género-, las estudiosas feministas del bienestar han desdeñado tradicionalmente la cuestión de la agencia de las mujeres, como si temieran plantearse el rol de éstas como sujeto (como excepción, véanse: Skocpol, 1992; Bock y Thane, 1996; Hobson y Lindhom, 1997; Mahon, 1997; Williams, 2002; Naumann, 2005)<sup>160</sup>. Como ha subrayado Diane Sainsbury, “el proyecto feminista ha tenido el noble objetivo de acabar con la opresión de las mujeres, y su postura ha sido la de proporcionar una crítica de la sociedad. Un peligro potencial es la posibilidad de un reflejo invertido que, a pesar de su postura crítica, acepta ciertos supuestos originarios subyacentes. Al enfatizar la victimización y la falta de poder de las mujeres, las feministas corren el peligro de subestimar a las mujeres como agentes de cambio y su influencia” (Sainsbury, 2001: 121). Por todo ello, resulta especialmente revelante explorar aquí la plausibilidad de la hipótesis de los recursos de poder las mujeres para dar cuenta del desarrollo de un sector de políticas de conciliación en el Estado del Bienestar español de 1997 a 2010.

A este fin, en el primer apartado del presente capítulo presento algunas consideraciones teóricas sobre la teoría de recursos de poder de clase y su relectura feminista, a partir de las cuales identifico los actores clave y su esperable relación, así como las hipótesis guía para el caso que nos ocupa. En el segundo apartado, expongo la dinámica de la movilización de los recursos de poder de las mujeres desde la transición democrática a 1997, como durante el periodo 1997-2010. En el tercer apartado, muestro

---

<sup>160</sup> No obstante, estas autoras han abordado el papel de los movimientos de mujeres en la conformación y consolidación histórica de los Estados del Bienestar. El estudio de la agencia de las mujeres como motor de cambio en los Estados del Bienestar postindustriales, esto es, post años setenta, es aún una agenda de investigación por desarrollar.

en detalle cuál ha sido la actuación de los diversos actores políticos y sociales en el proceso de implementación de las que considero las tres reformas fundamentales del periodo. Por último, ofrezco unas observaciones finales, a modo de conclusión.

## **I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

Decía en el capítulo 3 que una de las revisiones más fecundas de la teoría de los recursos de poder había sido aquella motivada por la crítica feminista (O'Connor, 1993; Orloff, 1993; O'Connor, 1998). Ésta ha puesto de manifiesto que la desigualdad social en las democracias capitalistas no sólo es consecuencia de la distribución desigual de recursos económicos, sino también de recursos sociales y culturales; en consecuencia, el conflicto por la redistribución<sup>161</sup>, conflicto constituyente a la par que modelador del Estado del Bienestar, no se restringe a la lucha de clases, incorpora también a otros sujetos, entre los que sobresalen las organizaciones de mujeres (Williams, 2002). Por ello, el devenir de los diversos Estados del Bienestar ni se juega sólo en las arenas políticas tradicionales, ni depende únicamente de los recursos de poder de la clase obrera, sino igualmente de los recursos de poder de las mujeres (Hobson y Lindhom, 1997; Mahon, 1997).

Si la teoría clásica de los recursos de poder de la clase obrera sostenía que el impulso del Estado del Bienestar había sido posible gracias a la multiplicación de la capacidad organizativa de aquélla y la influencia política de partidos y sindicatos obreros, la versión feminista de tal teoría tendría en cuenta, asimismo, la capacidad organizativa y la influencia política y discursiva del movimiento feminista entendido en un sentido amplio -esto es, como movimiento social autónomo y como la acción política feminista de las organizaciones sectoriales de mujeres dentro de partidos políticos, sindicatos y administraciones. Más precisamente, según esta versión, los recursos de poder de las mujeres podrían medirse a través de los siguientes indicadores: la visibilidad de las reivindicaciones de las mujeres en la arena discursiva (política, social, mediática); la tasa de empleo femenina; el nivel de sindicación y, especialmente, el nivel de

---

<sup>161</sup> Entiendo “redistribución” en un sentido amplio, que no se restringe a los recursos económicos (Fraser, 1995; Williams, 2002).

sindicación femenina; el nivel de afiliación a los partidos de izquierda y, especialmente, el nivel de afiliación femenina; la fortaleza de las organizaciones feministas en los partidos, sindicatos y administraciones públicas; la fortaleza y potencial de alianzas del movimiento autónomo feminista; la unidad en términos de reivindicaciones de los partidos de izquierdas, los sindicatos, los organismos de igualdad y el movimiento autónomo feminista; y el tiempo en que los partidos de izquierdas han tenido representación en el gobierno (O'Connor, 1993; Hobson y Lindholm, 1997; Huber y Stephens, 2001; Naumann, 2005).

Una vez identificadas cuáles serían las piezas clave del puzzle según la perspectiva de los recursos de poder de las mujeres que planteo aquí, cabe preguntarse cómo encajarían en el caso que nos ocupa; es decir, es necesario exponer cuáles serían las expectativas que cabría deducir de este enfoque para el caso del desarrollo de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España de 1997 a 2010. Una versión posible del argumento de los recursos de poder de las mujeres nos haría esperar que los partidos de izquierda, más atravesados por, permeables a y conectados con el feminismo, habrían impulsado las políticas de igualdad de género, entre ellas, los programas de bienestar relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral. Por el contrario, los partidos de derecha, tradicionalmente valedores de la ideología familiarista y, por ello, menos permeables a y desconectados del feminismo, habrían frenado el desarrollo de este tipo de políticas. Más concretamente, esperaríamos que los gobiernos del PP (1996-2004) no hubieran hecho nada por promover políticas de conciliación de la vida familiar y laboral, mientras que esperaríamos lo contrario de los gobiernos del PSOE (2004-2010), impulsados por la presión tanto de sus propias organizaciones de mujeres, como de los sindicatos (y sus organizaciones de mujeres) y del movimiento autónomo feminista.

No obstante, otra variante más laxa del argumento de los recursos de poder, que tendría en cuenta tanto variables intervinientes –tales como el legado institucional o el impacto del paradigma de política pública promovido por la Unión Europea– como la creciente visibilidad y legitimidad social de las reivindicaciones del movimiento de mujeres en la arena discursiva (política, social, mediática), nos haría esperar que las diferencias entre los gobiernos de izquierda y de derecha fueran más bien de grado y de enfoque. Según esta variante, lo que cabría esperar es que las políticas

de conciliación de la vida familiar y laboral hayan sufrido, por un lado, un impulso mayor por parte de los gobiernos del PSOE y, por otro, hayan tenido una orientación más feminista, dada la mayor vinculación de este partido con el movimiento feminista. Por el contrario, cabría esperar que el impulso de la conciliación por parte de los gobiernos del PP haya sido menor y haya tenido un carácter más familiarista.

Así pues, en el presente capítulo exploraré la plausibilidad de ambas variantes de la teoría de los recursos de las mujeres para dar cuenta del desarrollo de políticas de conciliación de 1997 a 2010. Para ello, examinaré las posiciones, fortaleza, influencia de cada uno de los actores identificados por tal teoría desde la transición democrática a 1997 y durante el periodo 1997-2010. Esos actores son: los principales partidos de izquierdas (PSOE, IU), y especialmente el Partido Socialista, puesto que ha gobernado durante 19 años desde 1975; las organizaciones de mujeres de tales partidos; los sindicatos mayoritarios (UGT y CCOO) y sus organizaciones de mujeres; el movimiento autónomo feminista; y los principales partidos de derechas (PP, CIU, PNV). Por otro lado, tendré en cuenta asimismo la visibilidad del feminismo en la arena discursiva (política, social, mediática), como una medida de la aceptación o legitimidad social de las reivindicaciones.

## **2. LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DE PODER DE LAS MUJERES EN ESPAÑA DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: UNA PANORÁMICA GENERAL**

En este apartado me propongo hacer un repaso de la dinámica general de la movilización de los recursos de poder de las mujeres al calor de la cual se ha producido el desarrollo de políticas de conciliación en nuestro país en el periodo 1997-2010. Este repaso atenderá tanto al periodo de desarrollo de políticas públicas que nos ocupa (1997-2010), como al periodo que va desde la transición democrática y la aparición del movimiento feminista hasta 1997. La razón de abordar este extenso periodo previo, es doble: por un lado, es evidente que para poner a prueba la hipótesis de los recursos de poder en relación al caso del desarrollo de políticas de conciliación desde 1997 es ineludible ir más allá de 1997, para examinar si -o hasta qué punto- tales medidas responden efectivamente a un incremento previo de los recursos de poder de las mujeres; por otro lado, me parece de todo

punto imposible entender el carácter, las posiciones y la fortaleza del feminismo español en la actualidad sin engarzarlas con, e insertarlas en, su evolución y transformación desde la aparición éste en 1975.

No obstante, antes de pasar a reconstruir la dinámica de los recursos de poder las mujeres en estos dos periodos, es necesario reconocer las limitaciones que comporta tal intento de reconstrucción. En primer lugar, si ya resulta arduo encontrar datos fiables de la afiliación a sindicatos y partidos políticos desde la transición, más aún lo es encontrar estos datos segregados por sexo<sup>162</sup> (como excepción para el caso de los partidos políticos, véase: Verge, 2006: 170). En segundo lugar, si bien se puede conocer la evolución del número de diputadas o las resoluciones de congresos, no es fácil valorar la fortaleza o la efectividad de la actividad de presión en el seno de sus propias organizaciones ni de los organismos de mujeres de los partidos y sindicatos y, ni mucho menos de sus afiliadas. En tercer lugar, la escasez de archivos, datos o estadísticas es todavía más grave para el caso del movimiento social feminista en España, que tampoco ha sido estudiado en profundidad. Es más, como ha señalado María Martínez, “un primer handicap a la hora de acercarse al movimiento feminista es la ausencia de bibliografía que recoja su evolución. No significa esto que no se haya escrito sobre el feminismo (...) pero hay pocas obras que analicen el movimiento feminista más allá de los años 80”<sup>163</sup> (Martínez, 2011: 6). Escapa a este olvido, no obstante, el feminismo institucional, que parece despertar más interés entre las científicas sociales desde los años noventa (Valiente, 1996; Threlfall, 1999; Bustelo, 2004; Lombardo, 2004; Astelarra, 2005).

---

<sup>162</sup> La UGT, por ejemplo, sólo comienza a desagregar sus datos de afiliación a partir de 1997 (UGT, 2008: 27). No obstante, esta fecha no es tan tardía en términos relativos si se tiene en cuenta que la CES, fundada en 1973, no animó a sus miembros a reunir información sobre el sexo de sus afiliados hasta 1995, cuando adoptó su primer plan de acción de igualdad (CES, 2007: 9)

<sup>163</sup> Como excepción, puede encontrarse una esclarecedora ponencia, germen de una tesis en construcción, de María Martínez (Martínez, 2011), o la monografía sobre los *Nuevos Feminismos* recientemente publicada por Silvia L. Gil (L. Gil, 2011). En cambio, la bibliografía sobre el movimiento feminista desde la transición –o incluso antes– hasta los años ochenta es más abundante (Véanse por ejemplo: Threlfall, 1985; Grau, 1991; Cervera *et al.*, 1992; Escario, Alberdi y López-Accotto, 1996; Democrática”, 1999; Threlfall, 2005; Folguera, 2007b)

## 2.1. De la eclosión del movimiento feminista a su fragmentación e institucionalización: España, 1975-1997

La mayoría de estudios coinciden en que no se puede hablar de un movimiento feminista en España hasta 1975. Ese año había sido declarado Año Internacional de la Mujer por las Naciones Unidas. Un año antes el régimen franquista crea la Comisión Nacional del Año Internacional de la Mujer, bajo la dirección de Pilar Primo de Rivera y la Sección Femenina, con el objetivo de coordinar todos los actos, programas y trabajos que se realizaran durante 1975 y presentar luego los resultados a la ONU. La intención clara del régimen era dar una imagen de apertura y modernidad frente a la comunidad internacional. Ante esta iniciativa, una serie de asociaciones de mujeres<sup>164</sup> decidieron aprovechar la ventana de oportunidad que les brindaba la conmemoración, el apoyo internacional y la atención mediática<sup>165</sup> para salir de la semi-clandestinidad y crear la Plataforma de Organizaciones y Grupos de Mujeres.

---

<sup>164</sup> Como reconoce Celia Amorós, antes de 1975 existía ya un “protofeminismo” (Cit. en Cabrera Díaz, 2003). Y es que en los sesenta habían comenzado a aparecer las primeras organizaciones de mujeres que, si bien no se definían (aún) como feministas, comenzaban a plantear la “cuestión de la mujer”. Estas primeras organizaciones pueden dividirse en dos: de un lado, las que podríamos llamar asociaciones corporativas, como la Asociación Española de Mujeres Universitarias (AEMU), la Asociación de Amas de Casa de España, la Asociación Española de Mujeres Separadas o la Asociación Española de Mujeres Juristas; por otro lado, las organizaciones de mujeres ligadas a los partidos de la oposición antifranquista. Aquí nos encontramos fundamentalmente con el Movimiento Democrático de Mujeres (MDM), vinculado inicialmente al Partido Comunista, pero que empezó a contar pronto con muchas mujeres independientes o de otros partidos antifranquistas. No obstante, entre 1971 y 1972, alrededor de los núcleos universitarios de Madrid y Barcelona, comienzan a aparecer otro tipo de colectivos de mujeres: los “grupos de (auto)concienciación”, grupos de seis o diez amigas o conocidas, desencantadas con la militancia partidista, que se reúnen en la casa de alguna de ellas para intercambiar experiencias y comentar textos del feminismo de la *segunda ola* (Escario, Alberdi y López-Accotto, 1996). Estos grupos de concienciación rompen con la forma imperante de hacer política, con la separación esfera pública/esfera privada, reflexionando especialmente sobre cuestiones como el cuerpo y la sexualidad. Sin duda se puede trazar un hilo de continuidad entre ellos y el feminismo autónomo o de militancia única, del que hablaré más adelante.

<sup>165</sup> La conmemoración del Año Internacional de la Mujer y la emergencia del movimiento feminista español y sus acciones cuentan con el apoyo de la comunidad internacional y de la prensa. Así, se traducen, reeditan y multiplican los libros de autoras feministas y aparecen, además, publicaciones especiales en revistas de amplia difusión. Un ejemplo de ello es el número que la revista literaria *El Urogallo* dedicó a la mujer, o el número extraordinario, titulado *Las mujeres*, que *Cuadernos para el Diálogo* publicó en agosto de 1975.



A principios de 1975, esta Plataforma hace público un programa de reivindicaciones que se convertirá en la base de las acciones y campañas del movimiento feminista en España en los años posteriores. De modo simplificado, las reivindicaciones son las siguientes: 1) en el ámbito de la educación, se exige igualdad de oportunidades<sup>166</sup>, coeducación y eliminación de la imagen tradicional de la mujer en libros y juegos escolares; 2) en cuanto a reformas legislativas, se demanda principalmente la modificación del Código Civil<sup>167</sup> (en lo relativo a la licencia marital, la capacidad procesal, la patria potestad, los aspectos económicos del matrimonio, la paternidad y la filiación), del Código Penal (supresión de los delitos de contracepción, adulterio y aborto) y de los regímenes fiscal, social y laboral, al tiempo que se exige al Estado español que ratifique la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer* (ONU, 1967) y reconozca los derechos de reunión, asociación, expresión y manifestación; 3) en el ámbito familiar, se reivindica el reparto de tareas domésticas, el derecho a la planificación familiar, la legalización del divorcio y el desarrollo de servicios públicos de guarderías y comedores; 4) con respecto al empleo, se exige la igualdad en el acceso al trabajo de las mujeres casadas, la reglamentación del servicio doméstico, la igualdad salarial y la igualdad de oportunidades en la promoción profesional.

Cuando el 20 de noviembre de 1975 muere Franco, la Plataforma de Organización y Grupos de Mujeres estaba ya trabajando en los preparativos de las *I Jornadas por la Liberación de la Mujer*, que se celebran clandestinamente en un colegio de Madrid del 5 al 8 de diciembre. Allí aparecen las que serán las dos tendencias principales del movimiento: las feministas partidarias de la “doble militancia”, que entienden el feminismo como complementario a la lucha política en los partidos antifranquistas, y las partidarias de “militancia única”, que defienden la autonomía del movimiento. Sin embargo, las divergencias se diluyen en el acuerdo generalizado sobre la necesidad de contribuir a la construcción de un movimiento feminista autónomo en torno a las reivindicaciones fundamentales señaladas más arriba. De hecho, en 1976 se celebran en la

---

<sup>166</sup> La Ley General de Educación de 1970 había proclamado la igualdad de los sexos, pero el cumplimiento de tal principio era discutible.

<sup>167</sup> Una reforma parcial del Código Civil tendrá lugar el 2 de mayo de 1975, gracias precisamente a la presión y trabajo de la Asociación Española de Mujeres Juristas: la licencia marital es suprimida.

Universidad de Barcelona las *I Jornades Catalanes de la Dona*, a las que acuden 5.000 personas, lo que puede dar cuenta de la importancia que había cobrado ya esta actriz colectiva surgida sólo un año antes<sup>168</sup>.

Los años que van desde el Año Internacional de la Mujer hasta 1979 son, sin duda, los años de eclosión del movimiento feminista en España, una eclosión ligada claramente al ímpetu de los movimientos democráticos de oposición al régimen franquista. En abril de 1977 el régimen legaliza, primero, los sindicatos y, algunos días más tarde, el PCE; asimismo, se legalizan todas las organizaciones feministas que lo solicitan. De este modo, en esos años de actividad y creatividad política se crean múltiples asociaciones feministas –como la Asociación Universitaria Para el Estudio de los Problemas de la Mujer (AUPEM), el Frente de Liberación de la Mujer (FLM)–, proliferan campañas<sup>169</sup>, charlas, artículos y reportajes sobre la cuestión y aparece la primera revista feminista española: *Vindicación feminista*, dirigida por Lidia Falcón.

Durante ese periodo el feminismo se adentra, asimismo, en la política partidista y sindical, ganando paulatinamente visibilidad, aceptación y, en la mayoría de los casos, espacios en los aparatos de los partidos de izquierda y de los sindicatos. De hecho, el PCE se define ya en 1975 como un partido feminista<sup>170</sup>; en 1976 organiza la I Conferencia del PCE sobre la Cuestión Femenina y crea la Comisión para la Liberación de la Mujer, dependiente del Comité Central (Threlfall, 1985). Por su parte, en 1976 las feministas del PSOE forman el colectivo “Mujer y Socialismo”

---

<sup>168</sup> Había salido a la luz efectivamente en 1975, pero el proceso de construcción de una identidad colectiva feminista había empezado tiempo antes, como he señalado en la nota 164.

<sup>169</sup> Además de las manifestaciones festivo-reivindicativas del 8 de marzo, *Día de la Mujer Trabajadora*, que empiezan a celebrarse en 1976, el movimiento feminista lanza potentes campañas por la despenalización del adulterio, del trabajo sexual o del aborto, con autoinculpaciones y lemas como “yo también soy adúltera” (1975) o “yo también he abortado” (1979). En este sentido, las feministas rompen la lógica de la protesta política, no sólo por la novedad de sus planteamientos, que politizan los ámbitos de la sexualidad, la reproducción y la familia, sino también por los repertorios de acción colectiva de los que se sirven: frente a la solemnidad de las manifestaciones tradicionales, introducen música, disfraces, teatrillos y otras formas de protesta como las mencionadas autoinculpaciones.

<sup>170</sup> “Por la Liberación de la Mujer”, documento aprobado en septiembre de 1975 en la II Conferencia Nacional del PCE. Como ha subrayado Mónica Moreno, en esa conferencia “Dulcinea Bellido reclamó impregnar a todo el partido de feminismo, promover la incorporación de las trabajadoras a la actividad feminista y apoyar a los movimientos de mujeres” (Moreno Seco, 2008: 178).

—círculo de estudio que no se convertiría en una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva Federal hasta 1984 (Valiente, 1996)— y en el 27 Congreso del PSOE, celebrado en diciembre de ese mismo año, el partido aprueba una resolución comprometiéndose a obtener la “igualdad de derechos para las mujeres en todos los campos, sin distinción o discriminación alguna” (Cit. en Threlfall, 1999: 224). Este reconocimiento de la lucha feminista se traduce en la inclusión de gran parte de las reivindicaciones del movimiento<sup>171</sup> en los programas electorales de ambos partidos tanto en las primeras elecciones democráticas de 1977, como en las siguientes, sobre todo, en lo que tiene que ver con la igualdad en el empleo, los servicios de educación infantil y la política social<sup>172</sup>. Incluso UCD y AP se ven obligadas a incluir en sus programas electorales de 1977 y 1979 referencias a la igualdad de oportunidades en el empleo (Cousins, 2005). Y ésta última, además, impulsa la creación de Mujeres Conservadoras en 1982 (Mujeres para la Democracia, desde 1993), “como respuesta al asociacionismo de mujeres mayormente ligado a la izquierda” (Verge, 2006: 173)

En cuanto a la penetración del feminismo en los sindicatos, cabe mencionar que, incluso antes de su legalización o de la existencia de un órgano específico en el sindicato, las mujeres de Comisiones Obreras ya participaban en actos y manifestaciones feministas, formaban parte de la Plataforma de Organizaciones de Mujeres y asistieron a las jornadas de 1975 con 500 representantes (Bravo *et al.*, 2007: 75). En esta línea, el I Congreso Confederal de CCOO, celebrado en junio de 1978, decide crear la Secretaría de Igualdad como una de las trece que forman la Comisión

---

<sup>171</sup> Ante la oportunidad de hacerse oír que representan las primeras elecciones democráticas de junio de 1977, el movimiento feminista hace público un programa reivindicativo común, basado en cinco puntos principales: amnistía para los actos considerados delictivos en la mujer y no en el hombre, derecho al libre ejercicio de la sexualidad, desaparición de las discriminaciones por razón de sexo en la educación, derechos a la igualdad de oportunidades para las mujeres y legalización de todas las organizaciones feministas, partidos políticos y movimientos ciudadanos.

<sup>172</sup> En los programas electorales del PSOE para las elecciones de 1977 y 1979 encontramos una defensa general de los derechos fundamentales de la mujer, sin incluir el del aborto. El PCE sí recogerá este derecho en sus programas (Escario, Alberdi y López-Accotto, 1996). No obstante se puede pensar que la inclusión de estas demandas feministas en los programas electorales de aquellas elecciones no era más que una estrategia electoralista, pues ni el PSOE ni el PCE tenían posibilidades de ganarlas.

Ejecutiva Federal (Bravo *et al.*, 2007: 52). La UGT, sin embargo, no creará su Departamento de la Mujer hasta 1983 (UGT, 2008: 23).

Retomando el hilo temporal, UCD gana las primeras elecciones generales democráticas de junio de 1977 y el gobierno electo pronto se ofrece a dialogar con las feministas, con la intención de crear un órgano que se ocupara de los “asuntos de la mujer”. Sin duda, esto es una prueba del peso y del apoyo que tenía el movimiento feminista en este periodo. No obstante, esta oferta de diálogo con el gobierno y la posibilidad de institucionalizar la cuestión de la mujer no es bien acogida por una parte del movimiento, que defendía la autonomía y el no-diálogo con la derecha. Aún así, en 1977 se crea la Subdirección General de la Condición Femenina, órgano de escaso rango y con poca financiación dependiente del Ministerio de Cultura.

En 1978, en pleno proceso de elaboración de la Constitución, y gracias a la presión feminista en las calles y en los partidos<sup>173</sup>, se elimina el delito de adulterio y amancebamiento, se despenaliza la venta de anticonceptivos, y se modifica la esencia de los delitos de estupro y rapto.

Tanto la Constitución democrática de 1978 como el crecimiento de los partidos de izquierda en las elecciones generales y municipales de 1979, suponen una decepción para muchas organizaciones feministas: por un lado, la Constitución ignora tanto su rol potencial en la negociación como muchas de sus reivindicaciones<sup>174</sup>; por otro, pese a que tanto el PSOE como el PCE consiguen mayor representación en el congreso en las elecciones generales de 1979, ésta no se traduce en una mayor presencia

---

<sup>173</sup> Veinte mujeres habían entrado en el congreso tras las elecciones de 1977, entre ellas, Carlota Bustelo (PSOE) y María Dolors Calvet (PSUC), dos feministas preeminentes (Threlfall, 1985: 48).

<sup>174</sup> A pesar de que la mayoría de las organizaciones feministas apoyan su ratificación, la Constitución defrauda a muchas feministas, alejándolas de las organizaciones políticas tradicionales. Efectivamente, en el proceso constitucional no sólo las mujeres no juegan ningún papel –en la Ponencia Constitucional no hubo representación femenina, y en la Comisión de Asuntos Constitucionales sólo hubo una-, sino que además no se debaten las principales reivindicaciones feministas. Es cierto que la Constitución declaraba la igualdad ante la ley, la prohibición de discriminación por sexo, la promoción de condiciones de igualdad por los poderes públicos, la igualdad en el matrimonio y en el derecho y deber del trabajo, pero nada decía sobre la coeducación, el control de la natalidad o el aborto. Y, por si fuera poco, consagraba la preferencia del sucesor masculino a la Corona. Sin lugar a dudas, éste fue el punto más criticado por todas las organizaciones feministas, pues contradecía las igualdades declaradas en los primeros artículos de la Constitución.

de diputadas, sino más bien al contrario; asimismo, la victoria de la izquierda en muchas localidades en las elecciones municipales del mismo año no parece traer consigo el avance de una política feminista (Threlfall, 1985; L. Gil, 2011).

En las II Jornadas Estatales de la Mujer, celebradas en Granada en diciembre de 1979, el descontento de una parte del movimiento ante los partidos políticos y la posible institucionalización del feminismo no sólo se hace patente, sino que se convierte en una brecha insalvable para el movimiento feminista. El conflicto entre las partidarias de la “doble militancia” y las feministas independientes o de “militancia única” se salda con la decisión de éstas últimas de reunirse paralelamente y de romper con las organizaciones unitarias.

Durante los años ochenta, tras el hito de Granada, y coincidiendo con la paulatina derogación de normas discriminatorias, la aprobación de leyes y medidas clave para la igualdad<sup>175</sup>, el movimiento social feminista comienza a debilitarse, reduciéndose su potencial de acción colectiva. No obstante, como ha señalado María Martínez sobre el periodo 1979-88, “lo paradójico (...) es que, a pesar de la ruptura organizacional, se sigue manteniendo una unidad a nivel de acciones colectivas” (Martínez, 2011: 12). Una unidad de acción que se manifiesta en las campañas a favor de ciertas transformaciones legislativas, como la despenalización del aborto o el sobreseimiento de los juicios por aborto.

El debilitamiento progresivo del movimiento social feminista desde finales de los años ochenta y durante los noventa no está ligado únicamente a la consecución de determinadas reformas legislativas, especialmente tras 1982, con los socialistas en el gobierno<sup>176</sup>. Más bien está relacionado, por un lado, con la creciente institucionalización del feminismo y, por otro

---

<sup>175</sup> Efectivamente, en este periodo se consigue la ley del divorcio (1981), se reforma el Código Civil (1981), modificando el Derecho de Familia, de modo que deja de existir la figura de hijos ilegítimos y se reconoce tanto la patria potestad como los bienes gananciales conjuntos.

<sup>176</sup> Cabe destacar la ley de reforma de la función pública (1984), la regulación especial del servicio doméstico (1985), la ley de despenalización parcial del aborto (1985). Esta última, sin embargo, no proclamará el aborto libre –reivindicación histórica de las feministas–, sino que lo despenalizará sólo en tres supuestos (peligro de riesgos físicos o psíquicos para la madre, violación y malformación fetal), que serán interpretados de forma muy conservadora por determinados colectivos y jueces, provocando una situación de tremenda inseguridad jurídica tanto para las mujeres que deciden abortar como para los profesionales que las asisten.

lado, con la fragmentación del movimiento social. Respecto a la institucionalización del feminismo, cabe señalar que en 1983, el gobierno socialista, presionado por las feministas del PSOE, funda el Instituto de la Mujer, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Cultura<sup>177</sup>. Carlota Bustelo, conocida por su “doble militancia” tanto en organizaciones feministas como en la UGT y el PSOE, es nombrada directora de la nueva institución<sup>178</sup>, de cuyo proceso de creación se excluye, no obstante, al movimiento feminista. Como ha subrayado Celia Valiente, aparte de sus funciones específicas de estudio, información y tramitación de denuncias por discriminación sexual, el Instituto de la Mujer sobresale a lo largo de los años principalmente por su labor de “constructor de agenda política”, promoviendo la puesta en marcha de planes de igualdad de oportunidades y la fundación de organismos de igualdad en las Comunidades Autónomas y en los ayuntamientos (Valiente, 1996: 178). De este modo, entre 1987 y 1995 no sólo se llevan a cabo dos Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990; 1993-1995), en el marco de los cuales se implementan una serie de leyes para fomentar el empleo femenino, asegurar el principio de no-discriminación en el empleo y facilitar la conciliación, sino que además se crean organismos de igualdad –de carácter muy heterogéneo– en todas las CCAA (Bustelo, 2004), como veremos en el próximo capítulo.

Pero la institucionalización del feminismo no se refiere únicamente a su cristalización en ciertas estructuras del Estado, sino también a su penetración en los estatutos y aparatos de los partidos y sindicatos, en las estructuras y programas académicos, y en mundo de la consultoría y la investigación. Como hemos visto más arriba, entre 1976 y 1984 los principales partidos de la izquierda y los sindicatos fundaban sus secretarías de la mujer o de igualdad, reconociendo orgánicamente la importancia de la lucha feminista. No obstante, ese reconocimiento va a ser más formal que sustantivo y durante bastantes años las feministas de partidos y sindicatos harán presión para que la igualdad se convierta en la acción

---

<sup>177</sup> En 1988, el IM pasará a depender del Ministerio de Asuntos Sociales, lo que no sólo supone un cambio significativo en la percepción de la desigualdad sexual por parte del gobierno, sino que aumenta además la capacidad de influencia de tal organismo sobre el Ejecutivo, al ser a la feminista Matilde Fernández la Ministra de Asuntos Sociales (Valiente, 1996: 184)

<sup>178</sup> Para un relato detallado de la creación, estructura, financiación y evolución del Instituto de la Mujer hasta 1994, véase: Valiente, 1996.

normalizada de sus organizaciones<sup>179</sup>. En este sentido, desde finales de los ochenta, los partidos de izquierda, primero, y los sindicatos, después, introducen estrategias de discriminación positiva, como las cuotas de representación femenina en los órganos de poder o en los cargos públicos. El PCE introduce la cuota del 25% en 1987, y un año más tarde lo hace el PSOE; los dos partidos van elevando el umbral hasta 1997, cuando ambos establecen una cuota mínima de 40% y una máxima de 60% para cualquier sexo (Verge, 2006: 173). Por su parte, UGT introducirá el sistema de cuotas en su 37 Congreso Confederal en 1998 (UGT, 2008), y CCOO lo introducirá dos años más tarde (Bravo *et al.*, 2007)<sup>180</sup>. Las cuotas son defendidas por las secretarías de la mujer o de igualdad de los partidos políticos y los sindicatos –con el apoyo de ciertas organizaciones feministas– como un modo de garantizar la representación de las mujeres en organizaciones cuya afiliación femenina no cesa de aumentar desde finales de los años ochenta<sup>181</sup> (véase Gráfico 7.1). Por último, a finales de los ochenta y, principalmente durante la década de los noventa, se introducen asignaturas de género en diferentes titulaciones de Humanidades y Ciencias Sociales y se fundan institutos de estudios feministas en diversas universidades<sup>182</sup>, que acogerán a muchas feministas de partidos políticos y del movimiento social (Folguera, 2007a: 181-82).

Sin embargo, como decía más arriba, el debilitamiento progresivo del movimiento social feminista desde finales de los años ochenta y durante los noventa es consecuencia también de la evolución del propio movimiento. Por un lado, éste no escapa al gran desencanto y a la fuerte desmovilización social del periodo, caracterizado por la caída del Muro de Berlín, el tan proclamado fin de las ideologías y la crisis económica. Por otro, la desmovilización del movimiento social se ve acentuada por la des-

---

<sup>179</sup> Como reconoce Teresa Nevado, Secretaria Confederal de la Mujer de CCOO desde 1981 a 1987, esta Secretaría contaba con pocos medios y poco apoyo del aparato sindical, que tendía a verla como “una maría” (Bravo *et al.*, 2007: 81).

<sup>180</sup> El sistema de cuotas en los sindicatos consiste en garantizar al menos la proporcionalidad entre la tasa de afiliación femenina y el nivel de representación de las mujeres en los órganos de dirección y en las delegaciones.

<sup>181</sup> A su vez es previsible que el poder y la actividad de las secretarías de la mujer o de igualdad hayan aumentado a lo largo de los años, conforme aumentaba la afiliación femenina.

<sup>182</sup> El Instituto de Investigaciones Feministas de la UCM se funda en 1988; el Instituto Universitario de Estudios de la Mujer de la UAM en 1993; y otras universidades crearon seminarios o institutos similares durante los noventa.

aparición de algunas organizaciones y la creciente atomización de los grupos según determinadas diferencias o intereses. (L. Gil, 2011: 179). Así, en esta época se extienden los grupos de lesbianas, transexuales, *queer*, okupas, antimilitaristas, grupos que se especializan en cuestiones concretas y trabajan a nivel local. Incluso la celebración del Día Internacional de la Mujer deja de celebrarse de modo unitario a finales de los ochenta (L. Gil, 2011; Martínez, 2011).

## *2.2. De la institucionalización a la explosión de los “nuevos feminismos”: España, 1997 y 2010.*

Tras catorce años de gobiernos socialistas, el Partido Popular gana las elecciones en 1996 y se mantiene en el poder hasta 2004. Su acceso al gobierno no supuso la fractura esperada en el feminismo de Estado (Valiente, 1996): los gobiernos conservadores mantuvieron el Instituto de la Mujer y pusieron en marcha, primero, el III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (1997-2000) y, más tarde, el Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004) y el IV PIOHM (2003-2006), cuyas medidas fundamentales he presentado en el capítulo 2. Según algunas interpretaciones, la Conferencia de Beijing y los recursos de la Unión Europea habrían sido claves para entender el cambio de posición del Partido Popular con respecto a los organismos y políticas de igualdad (Astelarra, 2005: 336; Bustelo y Ortals, 2007: 202). Este partido habría comprendido el reconocimiento internacional del feminismo institucional y, por ello, habría querido proyectar una imagen de partido moderno de centro, consintiendo así conservar el Instituto de la Mujer y dar una imagen formal de continuidad a este respecto<sup>183</sup>. No

---

<sup>183</sup> Según Micaela Navarro, Secretaria de Participación de la Mujer del PSOE entre 1997 y 2000: “Tras la participación de las Mujeres Conservadoras en la Conferencia de Pekín, el PP se dio cuenta de la importancia real que a nivel internacional habían alcanzado las políticas para la igualdad de oportunidades de la mujer. Parece que eso les convenció de que no podían ir a contracorriente si querían aparentar ser un partido moderno de centro-derecha capaz de ganar las elecciones. Por eso, sus planteamientos superficiales no parecen especialmente contrarios a la mujer, y lejos de eliminar, como en un primer momento prometieron al Instituto de la Mujer, continúan manteniendo las estructuras de las políticas de igualdad; pero, por supuesto, no han avanzado un paso en la resolución de los problemas pendientes. La acción del Gobierno en los últimos tres años se ha limitado a anunciar a bombo y platillo medidas puestas ya en marcha por los Gobiernos socialistas, al tiempo que practica



obstante, si atendemos a los preceptos institucionalistas, este comportamiento podría interpretarse también de otro modo: pese a la oposición inicial del PP a la institucionalización del feminismo, la continuidad del IM durante los gobiernos conservadores respondería, más que a un cambio de posición, a las dificultades que implica “deshacer” Estado una vez que se han creado determinadas instituciones estatales, con su personal, mecanismos, clientes. Cualquiera de las hipótesis, que no son excluyentes, podría explicar la persistencia de este organismo de igualdad. Sin embargo, es necesario notar que los gobiernos conservadores no sólo habrían desprovisto al IM de muchas de sus competencias y financiación, sino que habrían frenado de hecho el desarrollo de las políticas de igualdad, promocionando más bien políticas familiaristas (Threlfall, 1999: 231; Salido y Moreno, 2009: 290-91; Martínez, 2011: 13).

Sin embargo, los últimos años noventa y, principalmente, la primera década de los 2000 son testigos de un repunte en la movilización feminista –en sentido amplio– en España. En primer lugar, la configuración del movimiento antiglobalización y, más tarde, del movimiento contra la guerra de Irak a escala global traen consigo la activación de los movimientos sociales contestatarios en la mayoría de países occidentales, incluido el movimiento social feminista. En segundo lugar, el cambio en el contexto político doméstico desde 1996, pero especialmente tras las elecciones de 2000, ofrece también una estructura de oportunidad a los movimientos sociales y a los partidos de izquierda. Ante todo, podría decirse que el periodo 1997-2010 se caracteriza por un cambio clave en la representación pública del feminismo: la embriaguez o complacencia social y mediática con la igualdad formal conquistada por las mujeres durante la transición y los años ochenta y, con ellas, el descrédito de la lucha feminista, dan paso a la consciencia de la persistente desigualdad real -una percepción que aparece unida a la reflexión sobre la transversalidad de la problemática de género y al reconocimiento de la diversidad y la diferencia de las mujeres- y, así, al “redescubrimiento” de la utilidad de la lucha feminista. En esta línea, la World Social Survey muestra un cambio en la confianza en el movimiento de mujeres en España, que pasa de despertar el 43,6% de

---

una defensa de las políticas de natalidad propias de los Gobiernos de la derecha clásica” (Navarro, 1999).

“bastante o mucha” confianza en 1995 al 58,4% en 2007 (Word Social Survey).

A mi juicio, este cambio en la representación social del feminismo en España está relacionado, en gran medida, con la visibilidad que el fenómeno de la violencia doméstica empieza a ganar en los medios de comunicación entre 1997 y 1998, a raíz de una oleada de casos sangrantes de asesinatos de mujeres a manos de sus compañeros y de la negligencia o machismo judicial asociada a esos casos (Boix, 2001). Pese a que el movimiento autónomo feminista venía trabajando el tema de la violencia machista desde hacía años<sup>184</sup>, aquellos hechos desencadenan una serie de manifestaciones<sup>185</sup>, actos y debates públicos que ponen en el centro de la agenda política la necesidad de tomar medidas urgentes e integrales al respecto (Valiente, 2005a: 105). De hecho, el gobierno conservador se ve forzado a aprobar un Plan de Acción Contra la Violencia Doméstica en 1998, en el marco del cual se modifican el Código Penal y la ley de enjuiciamiento criminal con el fin de incluir el delito de “violencia psíquica ejercida con carácter habitual” y una “nueva medida cautelar que permita el distanciamiento físico entre el agresor y la víctima” (Ley 14/1999). Asimismo, a partir de estas fechas se empieza a reunir información fiable sobre los casos de violencia doméstica en nuestro país. Pero los numerosos casos de violencia doméstica seguirán alarmando a la población española y, así, esta problemática se mantendrá en el centro de mira tanto de los medios de comunicación, como del movimiento feminista y los partidos políticos hasta la actualidad.

No obstante, como decíamos, la revitalización del movimiento feminista en España desde finales de los años noventa está relacionada con la reactivación de los movimientos sociales contestatarios tanto a escala doméstica como a escala global. Así, por ejemplo, en 2000 la celebración de la Marcha Mundial de las Mujeres estimula la movilización feminista en muchas regiones de España, impulsando el intercambio internacional de experiencias y discursos, y la Federación de Organizaciones Feministas

---

<sup>184</sup> Como botón de muestra, cabe señalar que ya en 1988 las IV Jornadas Feministas Estatales, organizadas por la Federación de Organizaciones Feministas del Estado Español, estuvieron dedicadas a la “Violencia Machista” (El País, 08/12/2000).

<sup>185</sup> En 1998, la violencia doméstica protagonizó las manifestaciones sorprendentemente numerosas del Día Internacional de la Mujer en toda España (El País, 09/03/1998).

del Estado Español aprovecha esa fecha para organizar las Jornadas Feministas Estatales “Feminismo es... y será” en Córdoba, a las que acuden unas 3000 asistentes (*El País*, 08/12/2000), entre ellas muchas jóvenes, lo que sorprende a las propias organizadoras (Martínez, 2011: 14). Como ha subrayado Silvia L. Gil, es difícil hacer un recuento de los grupos e iniciativas feministas que surgen desde finales de los noventa, porque “sus trayectorias están marcadas por la dispersión, la discontinuidad, su carácter difuso” (L. Gil, 2011: 73) y por su carácter local e informal<sup>186</sup>. No obstante, Martínez ha tratado de cuantificar a grandes rasgos este resurgir feminista, para lo que se sirve de dos fuentes diversas: por un lado, dos estudios del Instituto de la Mujer sobre el asociacionismo de mujeres estimaban que los grupos de mujeres de ámbito estatal habrían pasado de 58 en 1989 a 186 en 1997; por otro lado, el registro de asociaciones de mujeres del Instituto de la Mujer de Andalucía computaba 367 asociaciones en esa comunidad en 1997 y más de 1500 en la actualidad (Martínez, 2011: 16-17). Pese a que estos datos han de ser tomados con precaución, puesto que no todas las asociaciones de mujeres son asociaciones feministas, creo que nos dan una idea aproximada de la activación del movimiento feminista desde los años noventa hasta ahora. Los resultados para España de la Word Social Survey sobre pertenencia a grupos de mujeres, que pasa del 0,8% de las entrevistadas en 1990 al 1,7 en 2000, parecen apuntar también a esta tendencia (World Social Survey).

Asimismo, el contexto político doméstico, especialmente tras las elecciones de 2000, ofrece también una estructura de oportunidad tanto para los movimientos sociales como para los partidos de izquierda. Por un lado, ciertas políticas del gobierno de mayoría absoluta del PP (2000-2004) –la ley de extranjería (2000), la reforma universitaria (2001), la reforma laboral (2002) y, especialmente, la participación en la guerra en Irak (2003)– suscitan un gran rechazo social y desatan un ciclo de movilizaciones sostenido, en el movimiento feminista participará activamente, y al que se sumarán también los partidos de izquierda, incluido el PSOE.

Por otro lado, la apabullante mayoría absoluta del PP y la derrota electoral del PSOE en las elecciones de 2000 provocan la dimisión del Secretario General socialista, Joaquín Almunia, y compelen a este partido,

---

<sup>186</sup> En el sentido de que muchas asociaciones feministas no se inscriben en el registro de asociaciones.

ahora principal partido de la oposición y, por tanto, principal competidor electoral del partido conservador, a repensar su papel en el tablero político-electoral español y a renovar su imagen y su programa políticos<sup>187</sup>. Es indudable que la victoria inesperada de la Secretaría General del PSOE por parte del joven y poco conocido José Luis Rodríguez Zapatero en el 35 Congreso del PSOE, celebrado en junio de 2000, está relacionada con la demanda de regeneración que ya existía en partido. El proyecto renovador de Zapatero, denominado “Nueva Vía”, se inspira en la “Tercera Vía” laborista y, como ella, propone un distanciamiento de la tradición socialdemócrata más clásica y el reconocimiento de los imperativos de la nueva economía global<sup>188</sup>. Como contrapeso al declarado abandono de la política económica propia de la socialdemocracia tradicional, el progresismo del proyecto de Zapatero pivota en torno al discurso de la regeneración democrática, las libertades civiles, la promoción de la cultura, la educación y la ciencia, y, especialmente, el compromiso con las mujeres y los jóvenes (Iceta Llorens, 2000)<sup>189</sup>.

De este modo, como señalan Olga Salido y Luis Moreno, en la campaña electoral de 2004 se da una “situación inédita”: los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, acuerdan un papel central a la familia y a las mujeres en sus programas electorales, disputándose en cierta manera la legitimidad de la defensa de estas cuestiones (Salido y Moreno, 2009: 291). En el programa electoral de IU, por el contrario, las familias no aparecen como un punto o un objetivo explícito de la política del partido, sino que aparecen mencionadas en las medidas dirigidas a fomentar los servi-

---

<sup>187</sup> En este sentido, las palabras José Montilla, entonces Secretario del Partido de los Socialistas de Cataluña, en el 35º Congreso del PSOE, celebrado en junio de 2000, son especialmente reveladoras: “En 1982 ofrecimos a la sociedad española ‘el cambio’, en el año 2000 debemos ofrecerle ‘nuestro cambio’, sólo así recuperaremos la credibilidad imprescindible para construir la alternativa progresista al gobierno del PP” (Iceta Llorens, 2000).

<sup>188</sup> No por casualidad el joven Zapatero fue apadrinado por Carlos Solchaga (Iceta Llorens, 2000), uno de los dirigentes más liberales del PSOE.

<sup>189</sup> En realidad, este discurso enlazaba bien con los que habían sido ya los puntos principales del programa electoral del PSOE en las elecciones de marzo de aquel año, entre los que destacaba el énfasis en las mujeres y en la necesidad de impulsar un “Nuevo Contrato Social de mujeres y hombres”. Éste se basaría principalmente en la lucha contra la violencia de género, en una batería de medidas para promover la autonomía económica de las mujeres y la conciliación de la vida laboral y familiar, en una reforma de la ley electoral que garantizara la democracia paritaria, y en una modificación de la ley del aborto que reconociera el derecho de las mujeres a decidir sobre su maternidad (PSOE, 2000: 16-17).

cios sociales y de atención, claves para garantizar la conciliación, o a promocionar la vivienda social.

Como sabemos, el Partido Socialista gana las elecciones del 14-M y forma un gobierno paritario, un gobierno en minoría que contará con el voto favorable de IU, los partidos nacionalistas de izquierda (ERC, BNG, ChA) y CC. La necesidad de contar con los apoyos (al menos) de los partidos a su izquierda va a ser de crucial importancia en el diseño, negociación y tramitación de las políticas de igualdad y de conciliación que el gobierno socialista va a poner en marcha durante su primera legislatura (2004-2008), como veremos en el siguiente apartado.

La primera legislatura del gobierno de Zapatero está marcada por el compromiso con la igualdad de género y la conciliación, que se traduce en la variedad de medidas que se han descrito en el capítulo 2. No obstante, ese compromiso se manifiesta en un contexto de crecimiento económico desmesurado, marcado por la expansión del crédito, la burbuja inmobiliaria, un crecimiento del empleo continuado y superávits presupuestarios. Cuando en marzo de 2008 Zapatero vuelve a ganar las elecciones generales, el contexto es completamente distinto: la crisis económica mundial, caracterizada tanto por la subida del precio del petróleo y las materias primas, como por la crisis crediticia e hipotecaria y la bancarrota de diversas entidades financieras, azota especialmente las economías de Estados Unidos, Irlanda o España. Así pues, la segunda legislatura del Partido Socialista (2008-2011) va a estar profundamente marcada por la recesión económica, el desempleo creciente y el déficit presupuestario. En esta situación, no sólo no se desarrollan los compromisos en el terreno de la conciliación que se habían adoptado durante la legislatura anterior o al principio de la segunda legislatura<sup>190</sup>, sino que se suprimen o recortan algunas partidas -como el llamado “cheque-bebé” y la dotación destinada a

---

<sup>190</sup> Como el aumento del número de plazas de los servicios de educación infantil de 0 a 3 que preveía el Plan Educa3 o la extensión del permiso de paternidad. El caso de la extensión del permiso de paternidad es grave, pues no se trata tan sólo de una promesa o compromiso electoral incumplido. Como hemos visto en el capítulo 2, ya durante la segunda legislatura del gobierno socialista, el 18 de junio de 2009 el Congreso de los Diputados aprueba por unanimidad una proposición de ley, presentada por CIU, para la ampliación de la duración del permiso de paternidad. Esta ampliación debía entrar en vigor el 1 de enero de 2011; sin embargo, en 2010 se cancela la puesta en marcha de la ley y los Presupuestos de 2011 no incluyen tal la ampliación.

la dependencia o a sufragar el Ministerio de Igualdad<sup>191</sup>. No es casual que en esta coyuntura, caracterizada, primero, por el errado Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo<sup>192</sup> y, más tarde, por los recortes, el gobierno minoritario de Zapatero cambie sus aliados en el congreso, rechazando la búsqueda de apoyos a su izquierda y apoyándose, por el contrario, en los conservadores PNV y CC para aprobar los presupuestos anuales de 2009, 2010 y 2011 (*Público*, 18/12/2008; *El País*, 22/12/2009; *El País*, 15/10/2010).

Recapitulando, la presente panorámica general de la movilización de recursos de poder de las mujeres y del desarrollo de políticas de igualdad y, más concretamente, de conciliación, en España desde 1975 parece corroborar la plausibilidad de la hipótesis laxa de la teoría de recursos de poder que he expuesto en el apartado anterior. Los catorce años de gobiernos del PSOE (1982-1996), un partido con numerosas militantes y cargos procedentes de, o en contacto con, el movimiento feminista, no sólo habrían puesto en marcha las primeras medidas de conciliación y servicios sociales, sino que habrían cimentado la institucionalización del feminismo. El éxito de tal institucionalización habría quedado patente durante los gobiernos del PP (1996-2004), que habrían mantenido al menos la continuidad formal en el feminismo institucional, conservando el Instituto de la Mujer y poniendo en marcha planes de igualdad de oportunidades. No obstante, hablo de continuidad formal, porque el impulso de las medidas de igualdad, y concretamente las medidas de conciliación, por parte de los gobiernos del PP (1996-2000) habría sido menor y habría tenido un carácter más familiarista que el impulso de los posteriores gobiernos socialistas (2004-2010), principalmente del primer gobierno socialista. Sin duda, la continuidad en el feminismo institucional habría estado relacionada, asimismo, con la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, sobre todo, a partir de 1995 y,

---

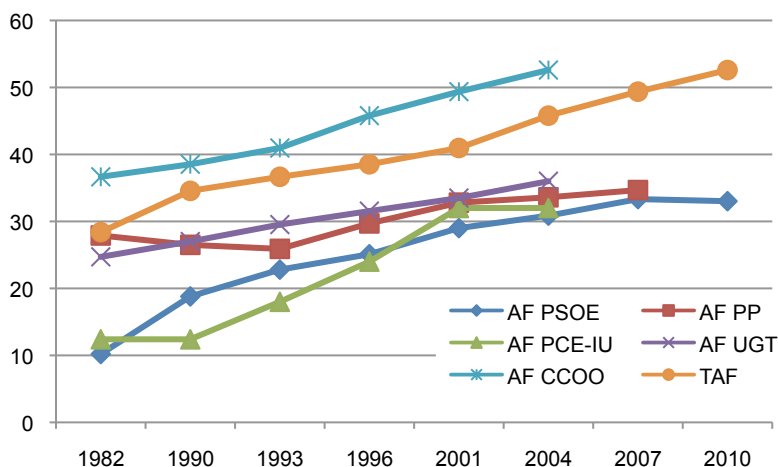
<sup>191</sup> Los presupuestos para 2011 eliminan el “cheque-bebé” y recortan en un 5,2% la dotación destinada a la dependencia (*El Mundo*, 1/10/2010). Por su parte, el Ministerio de Igualdad, creado tras las elecciones de 2008, es suprimido en octubre de 2010 (*Público*, 22/10/2010).

<sup>192</sup> El llamado Plan E, en marcha desde enero de 2009, es un conjunto de medidas de política económica destinadas a hacer frente a la crisis económica originada tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria; paradójicamente, los 55.000 millones de euros destinados al plan tienen como principal objetivo fomentar las obras públicas (*Público* 06/05/2009; *Público* 23/10/2009).

asociada a ella, su creciente participación en partidos de izquierdas y sindicatos, tal como se muestra en el Gráfico 7.1.

Es más, la hipótesis laxa de los recursos de poder de las mujeres encuentra eco también en el discurso de las personas entrevistadas para la presente investigación: aparece explícita y profusamente entre las diputadas o cargos del PSOE, las representantes sindicales (UGT y CCOO), los expertos, las feministas, los representantes del tercer sector, pero aparece implícitamente también en el discurso de uno de los cargos del PP. En primer lugar, y como he apuntado en el capítulo anterior, alentadas a identificar cuáles habían sido los factores –sociales, económicos, políticos– que habrían impulsado los cambios en el sector de políticas de conciliación, la mayoría de personas entrevistadas coincidía en señalar las transformaciones sociodemográficas que se han producido en España desde la transición, y fundamentalmente la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, como primera y principal causa de aquellos cambios. Esta visión compartida se compadece bien con la teoría de los recursos de poder, que ha tomado la tasa de empleo femenina como el principal indicador o termómetro de los recursos de poder de las mujeres (Huber y Stephens, 2001). La idea que se esconde tras la elección de este indicador es que una mayor tasa de empleo femenina implica indirectamente una mayor influencia de las mujeres sobre la agenda política, a través de su mayor participación en sindicatos y en partidos políticos de izquierda. Como se puede observar en el siguiente gráfico, el caso español parece confirmar este supuesto.

**GRÁFICO 7.1:** Evolución de la tasa de actividad femenina (TAF) y las tasas de afiliación femenina a los principales partidos políticos y sindicatos (AF)



*Fuente:* Elaboración propia, a partir INE, Instituto de la Mujer, Verge (2006) y UGT (2008).

En segundo lugar, si bien los niveles de afiliación femenina a sindicatos y partidos de izquierda no aparecen en los discursos de las personas entrevistadas en esta investigación, ante la cuestión “¿Cuáles diría que han sido los actores más relevantes a lo largo de estos últimos 15 ó 20 años en este sector de políticas?”, la mayor parte de aquéllas identifica a los partidos políticos en el gobierno, especialmente al gobierno socialista del periodo 2004-2008<sup>193</sup>, como el actor más relevante, seguido o acompañado por los

<sup>193</sup> Así, por ejemplo, en un extremo del arco ideológico, la ACT.FEMINISTA, crítica con las políticas de conciliación puestas en marcha por el PSOE, reconocía: “En los últimos años, yo creo que, digamos el último cambio de gobierno, sí que supone un punto de inflexión en cuanto a las políticas públicas en el terreno legislativo. Es cuando se aprueban las últimas leyes, que tienen una voluntad y una vocación, otra cosa es ver el resultado y analizarlas al detalle, pero tienen una voluntad de ser leyes, grandes leyes. Porque todo el periodo anterior del PP, si no recuerdo mal, no hay prácticamente...”. En el otro extremo del arco ideológico, la DIP.CONCILIA.CIU admitía la iniciativa y la apertura del gobierno socialista y se lamentaba de que “el PP ha articulado enmiendas potentes [a la ley de igualdad], la pregunta es ¿por qué no las hizo cuando gobernaba?, ¿por qué nos dijo a nosotros que no cuando gobernaba?”. Entre estos dos extremos, la TEC.MUJER.UGT argumentaba: “cada vez que estamos teniendo un gobierno de carácter conservador, las políticas dedicadas a la mujer no van dirigidas hacia la mujer sino hacia lo que es el concepto de familia, y tal. Cuando hemos tenido gobiernos de izquierda, más progresistas, pues eso, es cuando hemos tenido leyes, pues en la etapa anterior, la del Divorcio, la del Aborto y tal, y ahora tenemos la Ley de Violencia de Género, la Ley de Igualdad, la Ley de Dependencia...”.



sindicatos, el movimiento feminista, las organizaciones del tercer sector o incluso los medios de comunicación. No obstante, hay diferencias de énfasis, presencias y ausencias en las respuestas de los diversos actores. Por un lado, el discurso experto apunta principalmente al papel de los partidos políticos y a la labor de concienciación de las femócratas y –en el caso de la dependencia– de las clases profesionales relacionadas con la política social, mientras que se critica el conservadurismo y la pasividad de los sindicatos<sup>194</sup> y la falta de trabajo sobre este tema y la acción tardía del movimiento feminista<sup>195</sup>. Por otro lado, paradójicamente los políticos y *policy makers* entrevistados –tanto de izquierdas como de derechas– tienden a resaltar el papel del movimiento feminista y el asociacionismo de mujeres<sup>196</sup>, de discapacitados y mayores. Por el contrario, los sindicalistas tienden a afirmar su protagonismo (y el de la patronal, aunque sea para censurarlo), junto con el del gobierno, en la evolución general de este tipo de políticas<sup>197</sup>. Por último, el discurso del movimiento feminista y del movimiento de discapacitados y mayores es un discurso de valorización de la

---

<sup>194</sup> En palabras de la EXP.CONCILIA1, “los sindicatos también han ido muy retardados. Yo hice un estudio hace unos 7 u 8 años sobre los temas de conciliación en los sindicatos y en la regulación colectiva y realmente se veía que no era un tema importante, que estaban muy masculinizados los sindicatos”. En la misma línea, el EXP.CONCILIA2 señala: “otro déficit: los actores que hubieran podido promoverlo, pues hubieran podido ser los sindicatos, pero los sindicatos en nuestro país, pues son los sindicatos que durante muchos años han tenido intereses, digamos, androcéntricos, con muy pocas líderes mujeres, o sea yo creo que la paridad tendría que empezar a aplicarse en los sindicatos”.

<sup>195</sup> Según la EXP.CONCILIA3: “el movimiento feminista, bueno, creo que ha empezado a reaccionar más tarde, con gente más joven y más tarde. Más casi a partir del 2000, que se pueda ver más claramente que sí que empieza a hacer más gente trabajando sobre el tema de los cuidados... No tengo la sensación de que hubiera claramente un movimiento (...) durante los años noventa”.

<sup>196</sup> El papel de las asociaciones de mujeres es incluso reconocido por la diputada de CIU entrevistada y por uno de los cargos del PP, que admite que son “los grupos de mujeres los que han ido forzando el cambio” (SUBDIR.FAMILIA.CAM).

<sup>197</sup> Como subrayaba la TEC.MUJER.UGT: “Hay un entramado donde todos somos necesarios, quiero decir, un gobierno, incluso progresista, él solo legislando, pues siempre sus políticas son de unas miras mucho más cortas que cuando hay unos agentes sindicales, en concreto (...) agentes sindicales que queremos ir siempre más allá. Está claro que nunca se nos permite llegar hasta donde queremos, pero algo de lo que pedimos puede acabar trasladado al redactado de una ley. Y por su parte las asociaciones de mujeres también, a su manera, reivindican esos espacios”.

labor realizada, pero de reconocimiento de estar en los márgenes y tener un impacto limitado en la legislación<sup>198</sup>.

En suma, los diferentes actores involucrados de algún modo en el sector de la conciliación parecen haber mantenido desde 1975, y especialmente desde 2004, las posiciones y las pautas de actuación y de relación que una versión laxa de la teoría de los recursos de poder de las mujeres habría previsto.

### **3. HITOS FUNDAMENTALES DE CAMBIO EN EL ÁMBITO DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR (1997-2010)**

Tras explorar a grandes rasgos cuál ha sido la movilización de recursos de las mujeres durante el extenso periodo de 1975 a 2010, quisiera mostrar en detalle cuáles han sido las posiciones y pautas de actuación y relación entre los diversos actores en los que considero los tres episodios fundamentales de reforma en el campo de la conciliación de la vida laboral y familiar del periodo 1997-2010. El interés de un estudio pormenorizado de estos tres hitos reside en comprobar si (y cómo) la interpretación general que he ofrecido para los dos periodos (1975-1997 y 1997-2010) resulta válida para entender el comportamiento de los diferentes actores en cada uno de los episodios clave del periodo que ocupa a esta investigación.

#### *3.1. Ley de conciliación*

En noviembre de 1999, apenas unos meses antes de las elecciones generales de 2000, el gobierno del PP aprueba la ley de “conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras” (Ley 39/1999). Esta ley supone, sin duda, un hito en el desarrollo de este sector de políticas públicas. Pese a sus limitaciones, que he subrayado en el capítulo 2, la ley consigue introducir irremediabilmente la problemática de la conciliación en la agenda política española. En realidad, la introducción de esta problemática por parte del partido conservador, hecho que puede resultar paradójico desde la perspectiva de los recursos de poder de las mujeres, es el resultado de dos circunstancias coincidentes: por un lado, la necesidad de cumplir con los requisitos europeos y trasponer las directivas sobre

---

<sup>198</sup> Como decía la ACT.FEMINISTA: “nosotras, digamos, seríamos una actriz pequeña pequeña”.

protección de la maternidad (92/85/CEE) y permisos parentales (96/34/CE); por otro, la voluntad de revitalizar las cuestiones de familia, ausentes de la agenda política democrática de nuestro país durante años (véase apartado 2.2. del capítulo 2). En este sentido, cabe subrayar que, en su programa electoral de 1996, el PP ya se comprometía a impulsar tanto “políticas activas a favor de la familia” para abordar el “problema demográfico” de España (PP, 1996: 181), como políticas para “asegurar la igualdad de la mujer”, entre las que destacaban medidas que “ayuden a conciliar vida familiar y profesional (horario laboral, permisos de maternidad y guarderías)” (PP, 1996: 187). El interés del gobierno conservador en “fortalecer la familia” (PP, 1996: 181) se pone de relieve en 1997, cuando se celebra en el Congreso de los Diputados el primer debate monográfico sobre la familia desde la transición democrática. De ese debate saldrán recomendaciones de política familiar y conciliación que serán recogidas más tarde en la ley de conciliación y, especialmente, en el Plan Integral de Apoyo a la Familia<sup>199</sup> (Salido y Moreno, 2009: 289-90). Esta identificación entre política familiar, digamos, tradicional y política de conciliación es clave para entender las limitaciones de la ley de conciliación que se han abordado en el capítulo 2. De hecho, alentada a identificar qué partidos políticos o elementos de la sociedad civil habrían sido claves en el desarrollo de este tipo de políticas, la Secretaria de Política Social de la Comunidad de Madrid señalaba:

Yo creo que el Partido Popular ha sido muy sensible a la hora de hablar de la familia, ha sido un partido que siempre ha tenido a la familia como un eje (...); también ha habido asociaciones de familia, sobre todo la Asociación de Familias Numerosas ha hecho un gran trabajo, la Fundación Másfamilia, por ejemplo, (...), Acción Familiar también es una organización que está haciendo un gran trabajo...

Esta cita da buena cuenta de qué grupos eran considerados los principales interesados, a la vez que los interlocutores preferentes, del Partido Popular en los campos de la política familiar y de conciliación. Según detallaban tanto la Secretaria de la Mujer de CCOO, como la técnica del Departa-

---

<sup>199</sup> No obstante, según un cargo de responsabilidad en el Foro de la Familia, el debate en el Congreso “no tuvo ningún eco en la prensa (...). Fue un trabajo de los más discreto, sin ninguna resonancia pública, y el propio Plan tampoco ha tenido resonancia pública. Los políticos no le han dado la importancia que se supone un tema como éste debiera tener”.

mento de la Mujer de UGT, el gobierno no introdujo el debate en el guión del diálogo social, y tampoco buscó la interlocución con los sindicatos durante la gestación o el diseño de la ley de conciliación. Como destacaba la TEC.MUJER.UGT, “cuando ya prácticamente tienen el documento y el texto redactado, al final de todo, nos mandan un texto de la ley, pero para que fuéramos conocedores”. Es más, según relataba esta misma entrevistada:

cuando se elabora desde el Instituto de la Mujer la ley y se intenta convencer al entonces Ministro de Hacienda y se le pasa la ley para que tome medidas para aprobarlo, sin querer nos manda lo mismo que utilizaron para convencer al Ministro de Hacienda de decir, “no pongáis pegas a la ley, que es gratis”, pues esa memoria económica por un dossier nos la hicieron llegar a los agentes sociales, con lo cual fue como una evidencia total y absoluta de la poca voluntad que había, que era una ley que se hacía sin presupuesto.

Por otro lado, la Secretaria de la Mujer de CCOO señalaba que la ley, ya en su trámite consultivo, pasó como es habitual por el dictamen del Consejo Económico y Social, y a través de éste, CCOO planteó determinadas demandas, que no fueron recogidas<sup>200</sup>. Las principales críticas que los sindicatos hicieron a la ley fueron: que no incluyera el desarrollo ni de servicios de educación infantil de 0 a 3 ni de servicios de atención a la dependencia, que desvirtuara la directiva de los permisos parentales, al no recoger el permiso paterno como derecho individual, y, finalmente, que se limitara a proteger la maternidad, restringiendo así la conciliación a un problema de mujeres.

Así pues, una vez que se iniciaron los trámites parlamentarios, la ley fue criticada asimismo por todos los partidos de la oposición de izquierdas (PSOE, IU, ICV, NI, BNG), que compartían la visión de los sindicatos y las organizaciones de mujeres, y consideraban que la iniciativa era “cicatera” (véase la intervención de Elvira Cortajarena, Grupos Socialista, en: Generales, 1999: 21520), “limitada” (véase la intervención de Ricardo Peralta, Nueva Izquierda, en: Generales, 1999: 21516), “insuficiente”

---

<sup>200</sup> En sus propias palabras: “planteábamos que la sustitución del permiso por maternidad, es decir, del período en que la trabajadora está en descanso obligatorio al menos, es decir las 6 semanas, fuese cubierto por otra trabajadora de manera obligatoria. Ésta, por ejemplo, fue una demanda que no fue recogida por parte del promotor de la ley, o sea por parte del gobierno, y otros aspectos” (SEC.MUJER.CCOO).

(véase intervención de María Jesús Aramburu, Izquierda Unida, en Generales, 1999: 21518). De hecho, en la Comisión de Política Social y Empleo, donde se debatió el proyecto de ley, las diputadas del Partido Socialista, Izquierda Unida y Nueva Izquierda reconocían abiertamente que sus posiciones estaban condicionadas por o coincidían con las recomendaciones que las organizaciones sindicales (CCOO y UGT) les habían hecho llegar o habían expresado a través del Consejo Económico y Social (véase Generales, 1999a: 21516-20). Básicamente, estos grupos parlamentarios coincidieron en buena medida en sus posiciones y en las enmiendas que defendieron. Entre otras, el grupo socialista propuso la introducción del permiso de paternidad intransferible de cuatro semanas, la identificación, en términos de cobertura, del subsidio de riesgo por embarazo al permiso de maternidad (pagado al 100%), en lugar de al de enfermedad (pagado al 75%) y la remoción del límite de edad de seis años para los permisos de adopción y acogimiento (Generales, 1999a: 21520-21). Por otro lado, IU y Nueva Izquierda, más allá de ciertas enmiendas menores o coincidentes con las del PSOE, defendieron la necesidad de que esta ley incluyera una política de servicios sociales, puesto que las medidas recogidas dejaban caer el peso de la conciliación sobre las personas individuales, principalmente, las mujeres, y sobre las empresas<sup>201</sup> (Generales, 1999a: 21516-19).

---

<sup>201</sup> En este sentido, merece la pena reproducir las palabras de Ricardo Peralta (Nueva Izquierda): “Es un paso importante, pero en nuestra opinión también es limitado; paso limitado, en primer lugar, en ocasiones por el propio tenor del Proyecto de Ley, pero seguramente, más palpable todavía, porque es un simple Proyecto de Ley, con lo trascendental que es, que no va acompañado de toda una serie de medidas que serían necesarias para que las previsiones, los objetivos e incluso el tenor literal de la ley pudiera convertirse en realidad. Hacemos referencia a la necesidad de una política de servicios sociales que permitan amparar y atender, más allá de la voluntad individual de los trabajadores —las trabajadoras y los trabajadores individualmente considerados— y más allá de cargar directamente sobre estas personas e indirectamente sobre las empresas, esas necesidades que precisamente se tratan de cubrir mediante este Proyecto de Ley. En este sentido, me parece útil reproducir, porque sin lugar a dudas tiene más autoridad, lo que dice el propio Consejo Económico y Social en el dictamen que emite sobre este Proyecto de Ley. Decía: Debe señalarse que actuar sólo desde las reformas legales que afecten a la relación laboral es insuficiente y que incluso en determinados casos un exceso de protección pudiera tener efectos indeseados sobre la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo que sucedería si por ejemplo no se alcanzara a equilibrar las necesidades de trabajadores y trabajadoras para atender a sus responsabilidades familiares con las necesidades y requerimientos propios de las empresas. Complemento necesario para que la conciliación de la vida laboral y familiar pueda efectivamente producirse es promover la creación de servicios de atención a las

Por último, los grupos parlamentarios de PNV y CIU<sup>202</sup> se muestran muy satisfechos con la ley, proponiendo únicamente enmiendas menores y técnicas.

Cabe subrayar que, pese a las críticas, todas las fuerzas políticas votaron finalmente a favor y, como han señalado Salido y Moreno “el trámite de la Ley fue “silencioso” dentro y fuera de las Cortes” (Salido y Moreno, 2009: 297).

### *3.2. Ley de dependencia*

En diciembre de 2006, el gobierno del PSOE aprueba la ley de “Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia” (Ley 39/2006). Esta ley supone un episodio fundamental de reforma en la evolución de las políticas de conciliación por cuanto reconoce por primera vez un derecho universal de atención para las personas dependientes (Marbán, 2009), al tiempo que visibiliza y regulariza la labor de “los cuidadores no profesionales” en el entorno familiar, esto es, la labor de cuidados de las mujeres. Por ello, resulta chocante que, tal como relataba la activista feminista entrevistada:

En relación a la ley de dependencia, no se ha considerado que el movimiento feminista tuviera nada que decir. Quiero también, en cualquier caso, añadir a esto, que tampoco el movimiento feminista, en su conjunto, ha pensado que tenía nada que decir. O sea, que aquí en el proceso hay dos elementos, que el propio movimiento, las organizaciones feministas, en ese momento no han visto, no ha habido claridad suficiente sobre la importancia y las repercusiones,

---

personas, tal como se recoge expresamente en las orientaciones de empleo incluidas en el cuarto pilar sobre igualdad de oportunidades. Los nuevos yacimientos de empleo que surgen de las nuevas demandas de cuidados profesionales a las personas (niños, enfermos, mayores, etc.) deben recibir el impulso de las políticas de empleo y de fomento de la igualdad de oportunidades. En esta línea, el Consejo echa en falta una referencia concreta a cómo se van a insertar las medidas legislativas propuestas en una política más amplia que aborde el conjunto del problema (Generales, 1999a: 21516).

<sup>202</sup> Sirvan como botón de muestra las palabras de la diputada de CIU María Carme Solsona: “Nuestro Grupo de Convergència i Unió no puede menos que congratularse y felicitarse por esta ley, de la cual se siente copartícipe y de la que ha sido uno de sus principales impulsores. La medida del llamado coste cero, que el Gobierno implantó recientemente por decreto-ley, tiene su origen en una enmienda transaccional presentada por nuestro grupo. Ahora en esta ley ha sido ampliado el coste cero al embarazo con riesgo. Hemos querido hacer una ley viable y asumible por los agentes sociales, que las empresas puedan asumir la ley y contratar mujeres. La maternidad es un bien social y como tal debe considerarse y protegerse” (Generales, 1999: 21517).

que para las mujeres, tenía la ley de dependencia. Se ha visto como una cosa, un poco más ajena<sup>203</sup>.

Este descuido mutuo entre gobierno y movimiento social feminista en el proceso de diseño de la ley es uno de los pocos rasgos que comparten la ley de conciliación y la ley de dependencia. Por lo demás, el origen y desarrollo de ésta tiene pocas cosas en común con los de aquélla: en primer lugar, la ley de dependencia no responde a la necesidad de transponer ninguna directiva europea, aunque esto no significa que la influencia europea sea desdeñable<sup>204</sup>; en segundo lugar, es una ley bastante participada, en cuyo proceso se ven involucrados partidos políticos, sindicatos, patronal, expertos y asociaciones de mayores y de personas con discapacidad; en tercer lugar, la ley es fruto de un largo proceso de debate que se inicia ya en la década de los noventa en los círculos de profesionales y expertos, pero gana centralidad en la agenda de sindicatos, patronal y partidos polí-

---

<sup>203</sup> No obstante, la ACT.FEMINISTA continuaba: “lo único que sí me parece interesante aclarar esto con respecto a la Ley de Dependencia, que es un proceso que sin embargo ahora se está revirtiendo. Es decir, ahora sí que mucha más gente dentro del feminismo se está dando cuenta de las implicaciones, el calado que tiene para las mujeres, el tema de la Ley de Dependencia. Entonces está habiendo ahora una mayor, preocupación para ver cómo se va a aplicar, qué significa, para hacer un debate, que se hace tarde, se tenía que haber hecho antes, pero bueno se hace ahora”.

<sup>204</sup> Como ha subrayado Vicente Marbán, “en la Unión Europea, la extensión y diversificación de los cuidados de atención a la dependencia se produjeron a distintas velocidades (...) Los países nórdicos optaron a principios de los ochenta por integrar progresivamente las necesidades de atención a la dependencia en el extenso sistema de prestaciones y servicios sociosanitarios existentes (...)” mientras que una década más tarde los Estados del Bienestar continentales introdujeron “sistemas de seguros públicos (Austria en 1993, Alemania en 1995, Luxemburgo en 1998, Flandes en 2001 o Francia en 2002)” (Marbán, 2009: 216-17). Estas experiencias tuvieron, sin duda, influencia en los debates que se desarrollaron en España desde finales de los noventa. Así lo reconocen los sindicalistas entrevistados: “A partir de la segunda mitad de los años 90 empiezan a aprobarse leyes, o leyes o reformas o planes o programas [en países de la UE] y el propio consejo de ministros de Lisboa, creo recordar de abril del 95, ya llama la atención sobre el concepto de dependencia como un tema fundamental. Eso es un acicate para un debate que en España estaba empezando a arrancar. Lo dinamiza, es decir, pensar que en Austria, que en Alemania, que en Francia, que en Holanda, que en Luxemburgo, empiezan a pronunciarse los parlamentos sobre estos temas y la propia UE. Es un factor que anima y que empuja a España también” (RESP.DEPEND.CCOO); “De ahí que, al menos nosotros, a partir de 1998, más o menos, situáramos la protección de las personas dependientes dentro de una norma o dentro de un modelo íntegro y, no lo vamos a ocultar, que seguíamos y seguimos el modelo alemán del año 95, que nos pareció una buena política en época de crisis” (TEC.DEPEND.UGT).

ticos a principios de los dos mil. Como reconocían los sindicalistas entrevistados:

De ahí que, al menos nosotros, a partir de 1998, más o menos, situáramos la protección de las personas dependientes dentro de una norma o dentro de un modelo íntegro y, no lo vamos a ocultar, que seguíamos y seguimos el modelo alemán del año 95, que nos pareció una buena política en época de crisis. No unos servicios universales y gratuitos, etcétera, sino que nos parecía bien una prestación dentro del sistema de la seguridad social con cotizaciones de empresarios y trabajadores y que garantizara unas prestaciones como derecho subjetivo. Eso fue a partir del año 98 pero ya a partir del año 2000/2002, ya fue cuando lo pusimos como prioridad absoluta dentro de las políticas de bienestar social junto con la protección familiar, solo que la protección familiar ha tenido peor éxito (TEC.DEPEND.UGT).

Ya a partir del año 2000 o 2001 lo que sí es cierto es que los sindicatos le han dado una gran prioridad. Ha pasado de ser un tema, ya te digo prácticamente... inexistente a ser una de las grandes prioridades. Yo creo que también ahí han influido otros dos cambios, la caída del desempleo que ha dejado de ser un problema fundamental en el país y luego la mejora del sistema de pensiones. Digamos que la presión que había de los sindicatos en esos dos temas tan agudos, al aflojar, pues se han podido afrontar otros temas como es el tema de la dependencia o los servicios sociales (RESP.DEPEND.CCOO).

Así pues, aunque se haya convertido en la ley estrella del primer gobierno socialista, lo cierto es que la dependencia también estuvo en la agenda política del gobierno popular durante su segunda legislatura (2000-2004). De hecho, algunos de los entrevistados en la presente investigación se mostraban sorprendidos de que el PP no hubiera aprobado una ley de este tipo antes de 2004, cuando en junio de 2000 se había constituido en el Congreso de los Diputados la “Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por el Pacto de Toledo” (Generales, 2000), una comisión que abordó ampliamente la cuestión de la dependencia (RESP.EDADYVIDA; EXP.DISCAP1; EXP.DISCAP2.).

A la vista de lo anterior, no debiera sorprender que la campaña electoral de 2004, insólitamente atravesada por las cuestiones de familia e igualdad, estuviera asimismo marcada por la centralidad de la problemática de la dependencia. En sus programas electorales, tanto el PP como el PSOE e IU se comprometían a impulsar un sistema de protección social de la dependencia (IU, 2004; PP, 2004; PSOE, 2004). No obstante, las



líneas clave sobre las que debía levantarse tal sistema diferían entre el PP, por un lado, y el PSOE e IU, por otro. Mientras el partido conservador declaraba que regularían “el seguro privado de dependencia en el ámbito de la previsión social complementaria, incorporando los incentivos fiscales correspondientes” (PP, 2004: 21), los otros dos partidos subrayaban la necesidad de crear un sistema de carácter universal y de reforzar la red de servicios sociales<sup>205</sup> (IU, 2004: 17; PSOE, 2004: 73).

De esta guisa, en mayo de 2004 el nuevo gobierno socialista encargó al IMSERSO la elaboración de un Libro Blanco sobre Dependencia que sirviera de base para la elaboración del proyecto de ley que aquél se había comprometido a aprobar. Por otro lado, tal como relataba un técnico del área de dependencia de UGT, en julio de 2004, el presidente del gobierno se comprometió a introducir la dependencia como prioridad clave del diálogo social. En enero de 2005, y tras la publicación del Libro Blanco, que abogaba –como los sindicatos– por el enfoque continental de la dependencia, el gobierno, los sindicatos (CCOO y UGT) y la patronal (CEOE y CEPYME) comenzaron a debatir las líneas maestras de la futura ley, que finalmente acordaron en diciembre de ese mismo año (Marbán, 2009: 220). Esas líneas eran: 1) creación de un Sistema Nacional de Dependencia de carácter universal, público y equitativo territorialmente; 2) puesta en marcha de un sistema de valoración de la dependencia según grados; 3) prioridad de la prestación de servicios (por entes públicos o concertados) sobre las compensaciones económicas; 4) incorporación de los cuidadores familiares al Régimen de la Seguridad Social; 5) sistema financiado por las administraciones públicas –general y autonómicas–, con la contribución de los beneficiarios, según sus recursos; y 6) planes de formación y cualificación para profesionales y cuidadores (UGT *et al.*, 2005). Como se puede observar, en el proceso de negociación del diálogo social se produjo un cambio sustancial en cuanto a cuál debía ser el modelo de financiación del sistema de dependencia: si el Libro Blanco y los sindicatos abogaban por su integración en el sistema de la Seguridad Social, el texto del acuerdo aboga por la financiación a través de los impuestos. Pese a que no se justificaron adecuadamente las razones de este cambio, parece que la pa-

---

<sup>205</sup> En su programa, el PSOE habla de un sistema que garantice que toda persona dependiente recibe una ayuda, pero no especifica cómo se financiaría. IU, en cambio, aboga explícitamente, en la misma línea que los sindicatos, por la introducción de un seguro de dependencia dentro de las prestaciones de la Seguridad Social.

tronal, contraria a un aumento de las cotizaciones, habría presionado a su favor; no obstante, algunos de los expertos entrevistados para la presente investigación sugirieron que el argumento del aumento de las cotizaciones no tenía sentido, ya que el proyecto preveía que la ley se financiase a través de un programa no contributivo de la Seguridad Social, esto es, a través de los impuestos generales (EXP. DISCAP1; RESP. DEPEND. CCOO). Como ha sugerido Vicente Marbán:

Su exclusión del marco de la Seguridad Social podría interpretarse no tanto con el frágil argumento de que con ello aumentaba las cotizaciones sino, además del propio rechazo de la patronal, por la oposición de las Comunidades Autónomas y también de los partidos políticos más autonomistas, los cuales poseían una mayor presencia parlamentaria durante la legislatura en que se aprobó la Ley y pudieron ejercer una mayor presión política en sintonía con sus planteamientos. Sus argumentos se basaban en que incluir la Ley de Dependencia en el sistema de la Seguridad Social conferiría al Gobierno central una capacidad imperativa que invadía las competencias de las Comunidades Autónomas en servicios sociales y que les restaba legitimidad para intervenir en la práctica (Marbán, 2009: 223-24).

De cualquier modo, a principios de 2006 el gobierno presentó a trámite parlamentario el anteproyecto de ley, que se basaba fielmente en las líneas acordadas por el diálogo social. Sólo entonces, como se lamentaban algunos de los entrevistados, el proceso se abrió a la participación de las organizaciones del ámbito de las personas mayores y de las personas con discapacidad, algunas de las cuales fueron invitadas a comparecer en el Parlamento, mientras que todas hicieron llegar sus demandas a los grupos parlamentarios.

La tramitación parlamentaria fue poco conflictiva, pues la ley contaba con un amplio apoyo social y político. IU-ICV y ERC mostraron su apoyo explícito al anteproyecto desde el principio, ambos partidos trabajaron conjuntamente y presentaron las mismas enmiendas, que fueron negociadas con el Grupo Socialista en un ambiente de entendimiento y colaboración. En este sentido, Carme García reconocía en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales:

se han dado unas condiciones políticas y personales que han permitido cosas excepcionales como por ejemplo que es la primera vez que dos grupos parlamentarios sin ningún tipo de coalición entre ellos hayan llegado al acuerdo hasta el punto de presentar exactamente las mismas enmiendas. Esquerra Re-

publicana e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya han presentado las mismas enmiendas. Esto es una excepcionalidad y lo hemos hecho después de un trabajo previo y por considerar que era la manera más eficaz y a la vez más generosa de negociar esta ley. Excepcional también ha sido el trabajo de colaboración y negociación con el Grupo Socialista. Nos hemos sentido equipo, arte y parte en todo momento de la discusión de la ley y quiero expresar públicamente que ha merecido la pena y que sin duda habrá sido en beneficio de un consenso necesario para una norma tan importante, un nuevo derecho subjetivo (Generales, 2006a: 3).

La negociación entre IU-ICV, ERC y PSOE, en la que se adoptaron algunas de las reivindicaciones de las organizaciones de mayores y de personas con discapacidad, supuso la introducción de los siguientes cambios en el proyecto de ley: la ampliación de la cobertura de la ley a nuevos colectivos (personas con discapacidad psíquica, enfermos mentales, niños de 0 a 3 años); el reconocimiento de la labor de las organizaciones del tercer sector en la provisión de servicios; la distinción entre servicios asistenciales y de manutención, y servicios hoteleros; el reconocimiento de la figura del asistente personal; la introducción del impacto de género; y, en un ámbito más simbólico, el cambio de nombre de la ley, que pasa a subrayar la dimensión de la autonomía personal y prescinde del término “nacional” en la apelación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Finalmente, la ley fue aprobada gracias a los votos del PSOE, IU-ICV, ERC, CC, CHA y PP; Nafarroa Bai se abstuvo y CIU, PNV y EA votaron en contra, porque entendían que la financiación era insuficiente y la ley invadía el ámbito competencial de las CCAA (Marbán, 2009: 222).

### *3.3. Ley de Igualdad*

El 22 de marzo de 2007 el gobierno socialista aprueba la ley “para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” (Ley 3/2007), ley transversal que afecta a diversos terrenos y políticas públicas, si bien sólo introduce reformas vinculantes en el mercado de trabajo (introducción de planes de igualdad en empresas de más de 250 trabajadores), en el área de la conciliación de la vida laboral y familiar (permiso paterno de 13 días, rebaja del periodo de cotización que genera derecho al permiso de maternidad, creación de un subsidio no contributivo de maternidad), y en el campo de la

participación política (adopción de la paridad en las listas electorales y en los consejos de administración de las grandes empresas) (Véase Cap. 2).

La ley de Igualdad, al igual que la de Conciliación, responde tanto a un compromiso electoral del PSOE<sup>206</sup>, como a la necesidad de transponer la directiva 2002/73/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y la directiva 2004/113/CE, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. No obstante, la mayoría de personas entrevistadas para esta investigación insisten en que, a diferencia de la ley de Conciliación, esta ley hace “algo más” que transponer esas directivas (DIR.IM), pues “a pesar de que también responde a ese mandato, a esa prescripción de la normativa europea, ha recogido las demandas sociales y, sobre todo, las de carácter laboral, adelantándose incluso a la norma europea” (SEC.MUJER.CCOO).

Asimismo, la mayoría de personas entrevistadas subrayan que la ley de Igualdad, también en contraposición a la ley de Conciliación, ha sido una ley participada. Así, una técnico del Departamento de la Mujer de UGT detallaba que

la ley tiene sus primeros inicios en la necesidad de crear una mesa de políticas de igualdad en el marco del dialogo social, (...) gobierno, sindicatos y patronal, ahí se traducen los primeros pasos, ahí se elaboran documentos de propuestas conjuntos, por parte de UGT y de Comisiones, que (...) son rechazados por parte de la patronal. El gobierno también hace una serie de aportaciones que tampoco son acertadas, determinados momentos en la negociación con la patronal imposibles, el gobierno decide detraer del marco del dialogo social lo que son las políticas de igualdad y llevarlo a un anteproyecto de ley, para ello previamente elabora un trámite de consulta, que viene también recogido en el marco del dialogo social, abren un periodo de consulta entre las organizaciones sindicales y patronales con el gobierno, en el cual cada una de las partes hace sus propuestas, esas propuestas, digamos, que se engarzan, de alguna forma, y se aceptan unas sí, y se rechazan otras.

---

<sup>206</sup> En su programa electoral de 2004, el PSOE se comprometía a presentar una “Ley de Garantía de la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres, que vaya más allá de la igualdad jurídica para garantizar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. Definirá el significado de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y de discriminación directa e indirecta, junto con el desarrollo de mecanismos públicos para asegurar la igualdad real” (PSOE, 2004: 93)

Afortunadamente para nosotros, las organización sindicales, una gran parte de las propuestas que llevamos a esa reunión fueron recogidas en el primer borrador (...) del proyecto de ley que después sería la Ley de igualdad, fueron recogidas pero no tal y como nosotros los habíamos presentando, en parte, es decir, una parte importante son recogidas y algunas son recogidas de forma insuficiente, por ejemplo, el tema del permiso de paternidad que nosotros queríamos cuatro semanas, que solamente daban ocho días, y algunas otras cuestiones.

El proceso de negociación del anteproyecto de ley en la mesa del diálogo social habría sido dinamitado por la patronal, que abandonó la mesa y “no quiso al final refrendar algunos de los puntos que considerábamos importantes en la ley y que hemos considerado que eran irrenunciables” (DIR.IM). Como reconocía otra entrevistada: “Fue un proceso conflictivo. Fue un proceso que incluso, en determinado momento, puedo suponer la ruptura del marco del diálogo social, de hecho así lo manifestó la patronal y la figura de su presidente, José María Cuevas, pues al decir que (..) el no acuerdo en materia de políticas de igualdad iba a suponer un riesgo de muerte al dialogo social, o sea que la negociación fue dura y conflictiva” (TEC.MUJER.UGT).

Por otro lado, la Secretaria de la Mujer de CCOO, así como otras entrevistadas (DIR.IM; DIP.CONCILIA.CIU; TEC.MUJER.UGT), enfatizaba que, a diferencia de la ley de Conciliación, el proceso de negociación de la ley de Igualdad no se habría restringido a los agentes sociales, sino que

ha habido otros actores. Yo creo que las organizaciones de mujeres han sido importantes también, las organizaciones, asociaciones de mujeres (...) han demandado por ejemplo un aspecto importante, que CCOO también lo ha demandado, como es por ejemplo la constitución de un consejo de representación de mujeres, un consejo estatal donde la mujer participe de las políticas institucionales. Esa ha sido una demanda importante dentro del movimiento de mujeres, que se ha recogido, como se ha recogido también el permiso de paternidad; era un permiso muy demandado por las organizaciones feministas.

Este reconocimiento de la participación de las organizaciones de mujeres no se corresponde con el relato de la activista feminista entrevistada, que subrayaba el poco impacto de las organizaciones feministas en la preparación y tramitación de la ley de Igualdad, pese a que éstas se hubieran agrupado a nivel estatal en una plataforma unitaria de mínimos, que se

había centrado en tres temas clave: el permiso de paternidad, la inclusión del empleo del hogar en el Régimen General de la Seguridad Social y la creación del Consejo de la Mujer. Asimismo, en Madrid algunos grupos feministas impulsaron una plataforma plural por el permiso de paternidad, que sí consiguió más visibilidad en los medios de comunicación y cierta repercusión. El 8 de marzo de 2007 estos grupos elaboraron un manifiesto en el que reivindicaban un permiso de paternidad no transferible de cuatro semanas, mayor inversión en servicios de atención y mejores medidas de conciliación, también para las trabajadoras domésticas (Comisión 8 de marzo 2007, cit. en Peterson, 2011: 125). No obstante lo anterior, la activista feminista hacía una valoración general negativa del proceso, achacaba la poca influencia de las organizaciones feministas a la ausencia de un “cauce real de participación”, “un cauce estructurado”<sup>207</sup>. Sin embargo, a pesar de la falta de cauce formal de participación, reconocía que

el Ministerio organizó algunas reuniones para saber que decíamos las feministas, pero sin ninguna capacidad para realmente determinar el resultado y simplemente una consulta. Que luego, efectivamente, de la mayoría de las cosas no han hecho caso, algunas sí, pero la mayoría no.

Una vez en sede parlamentaria, el anteproyecto se ve modificado gracias a las enmiendas de los diversos grupos políticos y a la presión de los sindicatos y las organizaciones feministas: de los 8 días de permiso paterno se pasa a los 13 y con compromiso de aumentarlo a un mes progresivamente, en un máximo de 8 años; se recoge un permiso retribuido de dos días para la atención de familiares en el caso de que tuviesen intervención quirúrgica sin ingreso; se exime a las autónomas de pagar sus cuotas durante la baja por maternidad y se aprueba que tengan derecho al subsidio por maternidad; se mejora en la prestación por riesgo de embarazo (100%); por último, desaparecen las exigencias de cotización a las mujeres menores de 21 años, se reducen a 90 días los días cotizados necesarios para tener de-

---

<sup>207</sup> Y continuaba: “Esto refleja dos problemas; uno, un problema que tendría que haber abordado la Ley de Igualdad y es que no existe, lo que si existe en otros movimientos sociales, que es un organismo de representación para la interlocución con la administración. Un consejo, como existe el consejo de la juventud, o el consejo de ONGs, o de otros sectores ¿no? Entonces el hecho que no lo haya habido (...) ha favorecido que, cuando al Gobierno le ha interesado, ha tomado la interlocución que le ha interesado. O sea, han elegido ellos quienes han sido sus interlocutoras. No ha sido el movimiento quien ha dicho quiénes son sus interlocutoras. De alguna forma ha impuesto una interlocución al movimiento feminista” (ACT.FEMINISTA).

recho al permiso de maternidad para las que tengan entre 21 y 26, y para las mayores de 26 años, se mantiene la necesidad de haber cotizado 180 días en los últimos años.

Finalmente la ley es aprobada por todos grupos políticos, excepto por el PP, que se abstiene, aduciendo que “no vamos a votar hoy negativamente esta ley, porque hay una parte de la misma, todo lo que tiene que ver con el acoso y la discriminación y todo lo que supone de trasposición de las directivas europeas, que nos parece positiva. Sin embargo, por coherencia no podemos dar el sí. No podemos sumarnos a una ley que se centra en la imposición de la paridad, que da la espalda a la conciliación y que no resuelve los problemas de las mujeres” (Generales, 2006b: 11471).

### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

El presente capítulo se proponía explorar la plausibilidad de la hipótesis de los recursos de poder las mujeres para dar cuenta del desarrollo de un sector de políticas de conciliación en España de 1997 a 2010. A este fin, en el primer apartado he expuesto algunas consideraciones teóricas sobre la teoría de recursos de poder de las izquierdas y su relectura feminista, a partir de la cual he identificado dos hipótesis guía, una “dura” y otra más laxa.

En el segundo apartado he mostrado a grandes rasgos cuál ha sido la dinámica de la movilización de los recursos de poder de las mujeres desde la transición democrática a 2010. Asimismo, he defendido que esta panorámica general era consistente con la hipótesis laxa de la teoría de recursos de poder de las mujeres, según la cual las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral habrían sufrido, por un lado, un impulso mayor por parte de los gobiernos del PSOE y, por otro, habrían tenido una orientación más generizada e igualitarista, dada la mayor vinculación de este partido con el movimiento feminista y los sindicatos.

Por último, he presentado en detalle la actuación y las pautas de relación de los diversos actores políticos y sociales en el proceso de implementación de las tres reformas fundamentales del periodo: la ley de Conciliación, la ley de Dependencia y la ley de Igualdad. La actuación, alianzas y pautas de relación de los diversos actores en cada uno de estos episodios concretos, así como los resultados políticos de tales comporta-

mientos parecen corroborar asimismo los argumentos de la perspectiva laxa de los recursos de las mujeres.



## CAPÍTULO 8:

### LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN ESPAÑA: EL PESO DE LAS INSTITUCIONES

---

#### INTRODUCCIÓN

**E**n los capítulos precedentes he explorado la plausibilidad de las hipótesis de la ideología de la globalización, del impacto de la Unión Europea, de los nuevos riesgos sociales y de la movilización de recursos de poder de las mujeres para dar cuenta del desarrollo de un sector de políticas de conciliación en España. No obstante, para poder componer una imagen ajustada del proceso aún es necesario tener en cuenta otro tipo de interpretaciones. Más precisamente, en este último capítulo me propongo aplicar los principales argumentos de las teorías institucionalistas al caso que nos ocupa.

A este fin, en el primer apartado del capítulo presento algunas consideraciones teóricas sobre el institucionalismo, de las que derivo tres hipótesis que podrían esclarecer o dar cuenta del proceso de introducción de innovaciones en materia de conciliación y los (limitados) efectos de éstas. En el segundo apartado, se ponen a prueba las dos primeras hipótesis, relacionadas con la influencia de las instituciones políticas, en concreto, con el impacto de la descentralización política y del “feminismo de Estado”. En el tercer apartado, por el contrario, discuto la hipótesis relacionada con el peso de las estructuras de las instituciones del Estado del Bienestar en España, hipótesis que considero fundamental para comprender la naturaleza y la efectividad de las medidas de conciliación adoptadas. Por último, ofrezco unas observaciones finales sobre la utilidad de algunos de los argumentos institucionalistas para interpretar nuestro caso, especialmente a la luz de los acontecimientos ocurridos en España desde mayo de 2010.

## I. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Como he subrayado en el capítulo 3, en la actualidad el institucionalismo es la perspectiva teórica más popular en los estudios sobre los Estados del Bienestar postindustriales (Skocpol, 1992; Pierson, 1996b; Esping-Andersen, 2000; Bonoli, 2001; Huber y Stephens, 2001; Pierson, 2001b; Ferrera y Hemerijck, 2003; Bonoli, 2005; Streeck y Thelen, 2005b; Krook y Mackay, 2011). Si bien existen diversos enfoques institucionalistas, todos comparten un presupuesto teórico básico: el Estado es una institución burocrática relativamente autónoma, compuesta a su vez por una miríada de instituciones, con reglas, mecanismos, lógicas y personal propios, por ello, ni es reducible a mero escenario de lucha de intereses político-económicos enfrentados –como parecería sugerir la teoría de los recursos de poder-, ni es fácilmente reformable –como sugerirían las tesis pesimistas sobre la influencia de la globalización y la integración europea. Las instituciones a las que se refieren los estudiosos institucionalistas son básicamente dos: por un lado, las instituciones políticas o las reglas del juego del conflicto político, esto es, los diseños constitucionales, sistemas electorales, estructuras estatales; por otro, las instituciones del Estado del Bienestar, es decir, la organización institucional de la provisión social y los principios que sustentan el acceso a ella (Starke, 2008: 29). Como ya hemos visto, cada una de estas variantes institucionalistas está a su vez compuesta por una variedad de perspectivas, que ponen el acento en determinadas estructuras, mecanismos o procesos. Abordar con cierta profundidad la totalidad de argumentos que se derivan de las diferentes perspectivas sería una labor titánica, que sin duda desborda los límites de la presente investigación. Por ello, aquí he elegido poner a prueba tres hipótesis institucionalistas que me parecen de especial relevancia para comprender la evolución de las políticas de conciliación en nuestro país.

Las dos primeras hipótesis están relacionadas con la primera variante del institucionalismo, aquélla que se ha ocupado de estudiar la influencia de las instituciones como instituciones políticas: las hipótesis hacen referencia al impacto que la configuración descentralizada del Estado autonómico español y el llamado “feminismo de Estado” (*state feminism*) (Stetson y Mazur, 1995a) han tenido en el desarrollo de un sector política de conciliación a nivel del Estado central desde 1997. En concreto, la hipótesis que podríamos deducir de los estudios institucionalistas sobre el

impacto de la centralización/fragmentación sería que la descentralización de la autoridad política, con su multiplicación de “puntos de veto” para las minorías anti-reformistas, habría dificultado la introducción de grandes reformas –reformas que supongan un cambio institucional- en el sector de la conciliación de la vida laboral y familiar. Del enfoque del feminismo de Estado se derivaría, por el contrario, la segunda hipótesis: que la existencia del Instituto de la Mujer, y otros organismos de igualdad tanto a nivel central como autonómico, habría supuesto un puente entre el movimiento feminista y los legisladores, facilitando la introducción de la perspectiva feminista en los debates sobre conciliación y el impulso de este tipo de políticas (Lovenduski, 2005: 11).

Por otro lado, la tercera hipótesis se refiere a la segunda variante institucionalista, aquella que se ha ocupado de estudiar el impacto de las instituciones como instituciones del Estado del Bienestar. Más específicamente, esta hipótesis se relaciona con el proceso de retroalimentación política más estudiado, la dependencia de la trayectoria, y rezaría así: puesto que el Estado del Bienestar español se ha caracterizado históricamente por su corporativismo y familiarismo, y apenas existe experiencia institucional en políticas de conciliación, el desarrollo actual se habrá visto constreñido por la estructura tradicional del bienestar y las nuevas medidas serán limitadas. Veámoslo.

## **2. LA INFLUENCIA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS**

### *2.1. El Estado de las autonomías: ¿freno a la introducción de grandes reformas en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y familiar?*

Decía en el capítulo 3 que tradicionalmente los estudiosos institucionalistas han sostenido que los sistemas político-institucionales con más puntos de veto (sistemas federalistas, presidencialistas, bicameralistas y/o proporcionales) dificultarían la introducción de reformas sustanciales en las políticas de bienestar, mientras que, por el contrario, los sistemas con menos puntos de veto (sistemas centralistas, parlamentaristas, unicamerales y/o mayoritarios) las favorecerían (Immergut, 1990; Huber, Ragin y Stephens, 1993; Bonoli, 2001; Huber y Stephens, 2001; Obinger, Leibfried y Castles, 2005). Este supuesto básico del institucionalismo –que a mayor concentración de la autoridad política, mayor probabilidad

de éxito en la introducción de reformas político-institucionales— ha sido matizado por algunos autores (Pierson, 1996b; Bonoli, 2001; Pierson, 2001a) para el caso de la introducción de reformas impopulares. En tal caso, las consecuencias de la concentración de la autoridad política pueden variar: puesto que la concentración de poder implica mayor concentración de responsabilidad y visibilidad, la eventual aprobación de reformas que supongan recortes puede volverse contra los gobernantes, que serán fácilmente identificados como culpables de las medidas adoptadas y penalizados en las urnas; este mecanismo desincentivaría a los gobernantes a seguir tal curso de acción, puesto que su objetivo es ser reelegidos.

No obstante, desde una perspectiva institucionalista, y puesto que el presente trabajo analiza una reforma expansiva, popular, cabría esperar que la descentralización de la autoridad política propia del Estado de las autonomías, con su multiplicidad de puntos y actores partidistas de veto, hubiera obstaculizado la introducción de reformas en el sector de la conciliación o, más bien, la introducción de reformas que implicaran grandes cambios institucionales. Soy consciente de que esta hipótesis contradice los argumentos de los estudiosos españoles del bienestar, entre los que parece existir cierto consenso sobre las virtudes de la descentralización institucional en el desarrollo del Estado del Bienestar español. Más concretamente, en oposición a los estudios mayoritarios en este campo, éstos han subrayado que, en nuestro país, la descentralización habría ido de la mano de la consolidación y universalización del Estado del Bienestar, al tiempo que habría facilitado los procesos de innovación, aprendizaje y mejora de las políticas sociales entre Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Estado central (Moreno, 2000; Rodríguez Cabrero, 2004; Gallego y Subirats, 2011; Rodríguez Cabrero, 2011)<sup>208</sup>. Como ejemplos de

---

<sup>208</sup> Recientemente algunos investigadores han matizado esta visión positiva de los efectos de la descentralización sobre el desarrollo de las políticas de bienestar en España (Del Pino, 2009; Marbán, 2009; Sarasa, 2011). Como ha subrayado Eloísa del Pino, en la línea Pierson: “La evolución de la organización territorial del Estado hacia un modelo federal ha afectado al EB, pero cabe pensar que lo haya hecho de formas muy diferentes (...) Además, es muy posible que los gobiernos autonómicos no estén sometidos a la misma presión que el Gobierno central en cuanto a sus reformas, siendo éstas en general menos visibles o más fáciles de ocultar entre la confusión competencial de un sistema multinivel y teniendo en cuenta que el traspaso de competencias en algunas políticas desde la Administración General del Estado a las administraciones autonómicas es aún reciente” (Del Pino, 2009: 59-60).

esta dinámica virtuosa se suelen citar la universalización del sistema sanitario (Guillén, 1999; Moreno Fuentes, 2009) o la introducción de los programas de rentas mínimas de inserción (Moreno, 2000; Pérez, Arriba y Parrilla, 2009).

No es mi intención poner en cuestión las conclusiones de estos estudios; sin embargo, creo que es necesario hacer notar varias cuestiones al respecto de esta visión unánime sobre la influencia descentralización en las políticas de bienestar españolas. En primer lugar, la mayor parte de los trabajos se han centrado en el análisis de los efectos de la descentralización en la (des)igualdad en los programas de bienestar entre territorios, más que en el estudio de la descentralización como ventaja u obstáculo institucional para la introducción de determinadas reformas, expansivas o regresivas. En segundo lugar, en mi opinión, la valoración del proceso de descentralización institucional en nuestro país está irremediamente atravesada por lo que ésta ha significado política y socialmente, en cuanto al reconocimiento de los nacionalismos periféricos, fuertemente reprimidos por el régimen franquista, y en cuanto al proceso general de democratización y desarrollo del EB. La imposibilidad de desligar el proceso de descentralización del proceso de (social)democratización del país está en la base, sin duda, de la visión optimista dominante entre los investigadores españoles, que han tendido a olvidar las potenciales consecuencias perversas de la fragmentación política para la introducción de reformas institucionales expansivas. En este sentido creo que es necesario matizar, en la línea de Immergut y Bonoli, que los efectos de la descentralización se combinan con, y varían según, los resultados electorales, por lo que las implicaciones de un sistema descentralizado pueden cambiar con el tiempo, dependiendo de las mayorías electorales (Immergut, 1992; Bonoli, 2001). Por ello, es cierto que en nuestro país el proceso de descentralización ha ido históricamente de la mano del desarrollo del Estado del Bienestar; pero, sin duda, la coincidencia de ambos fenómenos no puede separarse del proceso de consolidación de la democracia, de las gobiernos mayoritarios del PSOE desde 1982 a 1993, ni de la estrategia de los sindicatos mayoritarios durante ese mismo periodo. De hecho, el proceso de universalización de la sanidad y la creación del Sistema Nacional del Salud, que constituyó una gran reforma institucional en un Estado del Bienestar fundamentalmente corporativo, fue iniciado en 1983 e impulsado legislativamente en 1986 por el gobierno socialista

(Rico, 1997)<sup>209</sup>, cuando las transferencias de sanidad aún no se habían realizado (véase Tabla 8.1.), si bien es cierto que su consolidación fue posible gracias a la colaboración, e impulso, de las Comunidades Autónomas (CCAA). De igual modo, la universalización de la educación (Ley 8/1985; Ley 1/1990) se llevó a cabo por el gobierno socialista antes de que se transfirieran las competencias a todas las CCAA.

He querido abordar y matizar la visión dominante en España sobre el impacto que la descentralización ha tenido históricamente en la consolidación de nuestro EB con el fin de contextualizar y justificar la pertinencia de la hipótesis de la que parto aquí: que la descentralización de la autoridad política propia del Estado de las autonomías, con su multiplicidad de puntos y actores partidistas de veto, dificulta la introducción de reformas expansivas en el sector de la conciliación o, más bien, la introducción de reformas expansivas que impliquen grandes cambios institucionales en el conjunto del Estado<sup>210</sup>. Veamos, pues, si ha sido así.

España es, en la actualidad, uno de los países más descentralizados de Europa: las CCAA controlan más de un tercio del gasto público total del país, emplean a más de un millón y medio de funcionarios y ponen en marcha su propia legislación (Gallego y Subirats, 2011: 97). No obstante, hace cuarenta años, bajo la dictadura franquista, España era un país fuertemente centralista. La Constitución española de 1978 marca el inicio del proceso de descentralización, al reconocer en el artículo 137 de su Título VIII “De la organización territorial del Estado” que “El Estado se organi-

---

<sup>209</sup> Según Ana Rico, la universalización de la sanidad había estado en la agenda de los partidos socialista y comunista desde 1976. Pese a que el proceso de reforma de la sanidad se inició en 1983, con el Ministro de Sanidad Ernst Lluch, la Ley General de Sanidad no se aprobó hasta 1986 (Ley 14/1986), debido a las discrepancias del PSOE con los partidos nacionalistas (sobre el alcance de la descentralización de competencias en esta área), pero también a las discrepancias en el interior del gobierno, entre los Ministerios de Economía y de Seguridad Social, por un lado, y el Ministerio de Sanidad, por el otro (sobre la viabilidad del cambio de modelo de financiación y gestión). Estos desacuerdos serían la causa de que la ley finalmente introdujera una agenda progresiva tanto para la ampliación de la cobertura del sistema, como para su financiación a través de los presupuestos generales del Estado (Rico, 1997: 120-23).

<sup>210</sup> Esta hipótesis no es incompatible con el reconocimiento del desarrollo de medidas expansivas e innovadoras por parte de las (algunas) Comunidades Autónomas. De hecho, sólo unos meses después de la entrada en vigor del Plan “Concilia” en la Administración General del Estado, Cataluña aprobó un plan parecido que introducía, por primera vez en nuestro país, el permiso de paternidad de un mes para sus funcionarios en 2006.

za territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Entre esos intereses se cuenta, evidentemente, el bienestar social. De este modo, el artículo 148 del mismo Título atribuye a las CCAA la competencia exclusiva sobre la asistencia social, dejando asimismo abierta la posibilidad de que éstas amplíen progresivamente sus competencias en programas de bienestar (como la educación y la sanidad), excepto en determinadas áreas establecidas en el artículo 149 (como la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social). El proceso de descentralización política y administrativa aparece, así, fuertemente ligado a la democratización del país, al reconocimiento de los nacionalismos periféricos, pero también a la necesidad de acercar las administraciones y servicios a los ciudadanos, mejorando su calidad y su capacidad de respuesta.

De este modo, entre 1979 y 1982, tanto las llamadas “nacionalidades históricas” (Cataluña, País Vasco y Galicia) como las regiones que optaron por la “vía rápida” de acceso a la autonomía reconocida en el artículo 151 de la Constitución (Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra) aprueban sus Estatutos de Autonomía, que reconocen una amplia miríada de competencias, entre las que destacan las competencias en sanidad y educación<sup>211</sup>. Como se puede observar en la Tabla 8.1., las comunidades restantes habrán de esperar a 2001 para gozar de competencias similares en estos sectores de bienestar.

---

<sup>211</sup> Con la excepción de Navarra, que no tendrá competencia sobre educación hasta 1990 (véase Tabla 8.1.)

**TABLA 8.1:** Transferencia de competencias sobre programas de bienestar a las Comunidades Autónomas

<b>Año</b>	<b>Educación obligatoria</b>	<b>Educación infantil de 0 a 3 años</b>	<b>Sanidad</b>	<b>Servicios Sociales</b>
1978				Todas las Comunidades Autónomas
1980	Cataluña, País Vasco	País Vasco		
1981			Cataluña	
1982	Andalucía, Comunidad Valenciana, Galicia, Canarias			
1983		Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Región de Murcia		
1984		Aragón, Asturias, Comunidad de Madrid, La Rioja	País Vasco	
1986		Navarra		
1987			Comunidad Valenciana	
1990	Navarra		Navarra	
1994			Canarias	
1997	Islas Baleares			
1998	Aragón, Cantabria, La Rioja			
1999	Asturias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Extremadura			
2001			El resto de Comunidades Autónomas	

*Fuente:* Elaboración propia, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



Como vemos, la fragmentación territorial del poder en nuestro país no quedaba establecida claramente en el diseño constitucional. La ambigüedad y la contradicción de la Constitución, cuyo artículo 2 establece la “indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, a la vez que reconoce “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”, así como la reticencia de los partidos mayoritarios de ámbito estatal (y de algunos partidos nacionalistas) a plantear una reforma constitucional en una dirección federalista, han tenido consecuencias claras en la descentralización territorial del poder en España, que ha avanzado a zancadas, a veces de modo conflictivo, según el contexto político-electoral, y siempre a través de negociaciones bilaterales entre gobierno central y CCAA. Esta pauta de evolución del proceso de descentralización explica las limitaciones de nuestro peculiar Estado de las autonomías, un Estado cuasi federal que, sin embargo, carece totalmente de los mecanismos institucionales de coordinación horizontal propios de un Estado federal (como un senado que sea realmente una cámara de representación y coordinación de los distintos territorios). Desde un punto de vista institucionalista, se puede argumentar que la ausencia de este tipo de mecanismos supone una complicación extra a la hora de negociar cualquier reforma de política social, especialmente si ésta es ambiciosa y plantea una modificación del *status quo* institucional.

Retomando, pues, la cuestión central de este apartado: ¿de qué manera ha podido dificultar la descentralización de la autoridad política propia del Estado de las autonomías la introducción de reformas en el campo de la conciliación? Como apunté en el capítulo 1, una política de conciliación puede servirse de las siguientes medidas de política pública: prestaciones monetarias o en especie de la seguridad social y beneficios fiscales; derechos relacionados con el empleo; servicios; e incentivos a la creación de empleo y al desarrollo del sector privado de cuidados (Daly, 2002). Si repasamos las medidas de conciliación que se han puesto en marcha en nuestro país desde 1997, inventariadas en el capítulo 2, nos damos cuenta de que los instrumentos de política pública que se han primado son, en primer lugar, derechos relacionados con el empleo (permisos para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto; permiso de paternidad; licencia por riesgo durante el embarazo y la lactancia; excedencias para el cuidado de familiares dependientes; flexibilización o

reducción del tiempo de trabajo) y, en segundo lugar, beneficios fiscales y prestaciones de la seguridad social (prestaciones monetarias para familias numerosas y por parto múltiple; “cheque bebé”; subsidio por maternidad). Una de las razones que podría explicar la preponderancia de este tipo de instrumentos de conciliación es que la regulación laboral y la ordenación y el régimen de la seguridad social son las únicas áreas de política social aún centralizadas, de modo que la aprobación de medidas en estas áreas por parte del gobierno resulta más sencilla<sup>212</sup> que la introducción de reformas en los campos de los servicios educativos, sanitarios o sociales, que han de vencer la multiplicidad de puntos de veto que establecen las CCAA. De hecho, la medida de conciliación más “revolucionaria” del periodo 1997-2010 ha sido el permiso intransferible de paternidad de quince días, dependiente del sistema de seguridad social y, por ello, del Estado central<sup>213</sup>.

La creación de un verdadero Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de carácter universal y basado principalmente en la oferta de servicios, tal y como en principio preveía la ley de Dependencia, habría constituido, sin duda, otra medida de conciliación “revolucionaria”. No sólo habría supuesto el reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo relacionado con la conciliación, sino que tal derecho habría roto con la tradición corporativista de nuestro Estado del Bienestar, estableciendo un derecho a la atención por la dependencia independiente de la biografía laboral. Pero la puesta en marcha de un sistema así se vio truncada desde su mismo comienzo, antes incluso de los recortes sociales introducidos en mayo de 2010 y de los posteriores recortes presupuestarios. Y es que, como subrayaba ya en el capítulo 2, desde su creación, el SAAD se ha encontrado con diversos problemas: la descoordinación entre las administraciones implicadas (Estado central, Comunidades Autónomas y ayuntamientos), el desbordamiento de las previsiones relacionadas con la población objeto de derecho, y la perversión de la propia ley, cuya puesta en práctica ha favorecido las prestaciones económicas -especialmente la “familiarista” prestación para cuidados en el entorno familiar- sobre los

---

<sup>212</sup> Sobre todo si éste tiene mayoría en el congreso. Si no la tiene, los potenciales actores partidistas de veto son los partidos socios del gobierno en el congreso.

<sup>213</sup> Si bien ya en 2006 Cataluña había reconocido un permiso de paternidad de un mes para sus funcionarios (Ley 8/2006 de la Generalitat).

servicios. A estos problemas se ha sumado, desde 2010, la crisis económica, que ha puesto en suspenso el desarrollo y la viabilidad del SAAD.

En relación a la viabilidad institucional del SAAD, cabe plantear el siguiente contrafáctico: ¿qué habría ocurrido si la dependencia se hubiera hecho depender del sistema centralizado de la seguridad social, tal como preconizaba el Libro Blanco, los sindicatos e IU? Es de suponer que tal opción habría resultado más fácil de implementar, habría eludido muchos de los problemas de gestión y coordinación que han caracterizado la puesta en marcha del SAAD desde su inicio, y probablemente habría resistido mejor los embates de las políticas de austeridad –como han resistido, hasta el momento, los programas relacionados con la seguridad social, como los permisos para la realización de exámenes prenatales y de técnicas de preparación al parto, el permiso de paternidad<sup>214</sup> o las licencias por riesgo durante el embarazo y la lactancia. Sin embargo, pese a lo que cabía esperar, dadas las recomendaciones de los expertos y las preferencias de una gran parte de los actores políticos, los legisladores optaron finalmente por hacer depender el SAAD de los presupuestos generales del Estado –en colaboración con los de las CCAA- y de la coordinación entre el Estado central y los sistemas de servicios sociales de las CCAA. Esta elección se justificó por parte del gobierno en términos de necesidad de consenso con la patronal, que se habría negado a mayores cotizaciones sociales para financiar el sistema; sin embargo, como sugiere alguno de los entrevistados en esta investigación, tal explicación no es del todo verosímil, puesto que el planteamiento siempre fue crear el sistema de dependencia como prestación no contributiva de la seguridad social. Más bien, como subrayan algunos de los entrevistados y como ha recogido asimismo Marbán (Marbán, 2009), las CCAA habrían presionado para que un proyecto tan ambicioso y tan popular contara con ellas, en vez de caer en manos del Estado central y de las competencias exclusivas que éste aún mantiene en el área de la seguridad social. No obstante, paradójicamente, el proyecto definitivo tampoco complació a todas las CCAA, ni a la mayoría de partidos nacionalistas (CIU, PNV, EA), que votaron en contra en el Congreso

---

<sup>214</sup> Si bien el 18 de junio de 2009 el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad la proposición de ley para la ampliación a un mes del permiso de paternidad a partir del 1 de enero de 2011, la ampliación fue anulada por las medidas de recorte del déficit público aprobadas por el gobierno socialista en mayo de 2010 y no ha vuelto a ser planteada desde entonces.

por considerar que la nueva ley invadía el ámbito competencial de las CCAA.

A mi parecer, el intento malogrado de establecer un sistema universal para la atención a la dependencia de carácter estatal y basado principalmente en la provisión de servicios es un buen ejemplo de las dificultades que presenta la introducción de una gran reforma institucional en un Estado descentralizado, con una pluralidad de puntos de veto. Asimismo, la incapacidad o la falta de voluntad para impulsar la universalización de la educación infantil de 0 a 3, pese al Plan Educa3, podría entenderse como la imposibilidad de un gobierno para poner en marcha reformas significativas en áreas como la educación o los servicios sociales, sobre los que no tiene competencias.

No obstante, como veremos en el tercer apartado, en el caso de la dependencia, que he investigado en este trabajo, las dificultades que se han planteado a la hora de aprobar una reforma que implicaba un cambio en la organización tradicional del bienestar no se han derivado tan sólo de la fragmentación del poder, sino también de la propia dinámica institucional de nuestro Estado del Bienestar, que favorece y legitima la puesta en marcha y la consolidación de determinados instrumentos de política pública, mientras desincentiva otros.

Pero antes de pasar a discutir el papel que la organización institucional tradicional del bienestar ha jugado en el desarrollo de las políticas de conciliación introducidas en nuestro país desde 1997, merece la pena abordar la influencia que otro tipo de institución política, el “feminismo de Estado”, ha podido tener en ese desarrollo.

## *2.2. El Instituto de la Mujer y el papel del feminismo de Estado: ¿impulso para las políticas de conciliación?*

El impacto de la fragmentación del sistema político-institucional sobre la introducción de reformas de bienestar ha sido tradicionalmente un problema clave para el institucionalismo. Por otro lado, existe una extensa trayectoria de investigación feminista sobre la influencia del llamado “feminismo de Estado” (*state feminism*) en la puesta en marcha de políticas de igualdad; sin embargo, pese a partir de presupuestos institucionalistas, este programa de investigación no se ha insertado ni ha dialogado explícitamente con el institucionalismo (Krook y Mackay, 2011). En el presente

trabajo, no obstante, considero el “feminismo de Estado” como un enfoque fundamentalmente institucionalista, dado que se ha ocupado de estudiar los efectos que la creación de determinadas instituciones formales, básicamente los “organismos de mujeres” u “organismos de igualdad”, ha tenido sobre la adopción de políticas favorables a las mujeres. Los presupuestos sobre los que se basa este enfoque son: que esos organismos sirven como puente entre el movimiento feminista y las instituciones políticas del Estado y que, por ello, promueven la consecución de los objetivos feministas y amplían la representación política de las mujeres (Stetson y Mazur, 1995b; Lovenduski, 2005a).

Así pues, aplicado al caso del desarrollo de políticas de conciliación en España, el “feminismo de Estado” nos haría esperar que la existencia del Instituto de la Mujer, y otros organismos de igualdad tanto a nivel central como autonómico, hubiera facilitado el diálogo entre el movimiento feminista y los legisladores, favoreciendo tanto la introducción de la perspectiva feminista en los debates, como el impulso mismo de este tipo de políticas. Como veremos, los efectos del “feminismo institucional” en este caso han sido mucho más ambiguos y limitados.

Tal como hemos visto en el capítulo anterior, todas las autoras coinciden en señalar el año 1983 como el inicio de la institucionalización del feminismo o del feminismo de Estado en España. En esa fecha el gobierno socialista funda el Instituto de la Mujer (IM), organismo autónomo dependiente del Ministerio de Cultura. Contrariamente a lo que cabría esperar, en ningún momento del proceso el gobierno consulta al movimiento feminista, sino que las negociaciones se llevan a cabo exclusivamente en el interior del PSOE, siendo las feministas del partido las principales defensoras del proyecto (Valiente, 1996). No obstante, las primeras directoras del IM designadas por los gobiernos socialistas - Carlota Bustelo (1983-1988), Carmen Martínez Ten (1988-1991), Purificación Gutiérrez (1991-1993) y Marina Subirats (1993-1996)- no eran mujeres del aparato del partido, sino que eran conocidas más bien por su doble militancia en organizaciones feministas y en el PSOE. Este hecho podría bien ser considerado como un gesto hacia el movimiento feminista.

Como ha subrayado Celia Valiente, pese a su tardía fundación, “el IM era en 1995 una institución comparable, en términos de presupuesto, personal e influencia política, a las existentes en otros países occidentales”

(Valiente, 1996: 165). Además de sus funciones específicas de estudio, información y tramitación de denuncias por discriminación sexual, desde su creación –y, sobre todo, desde 1988, cuando pasa a depender del Ministerio de Asuntos Sociales– a 1996, el IM sobresale principalmente por su labor de “constructor de agenda política” (Valiente, 1996: 178). Promueve no sólo la puesta en marcha de planes de igualdad de oportunidades y la fundación de organismos de igualdad en las Comunidades Autónomas (CCAA) y en los ayuntamientos, sino también la aprobación de legislación favorable a las mujeres y la introducción de la dimensión de género en determinados debates políticos, como el debate de las cuotas de los partidos en 1987-1988 (Valiente, 2005b) o el educativo que dio lugar a la aprobación de la LOGSE en 1990 (Bustelo y Ortals, 2007: 203).

En este sentido, entre 1983 y 1996 se llevan a cabo dos Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990; 1993-1995), en el marco de los cuales se implementan una serie de leyes para fomentar el empleo femenino, asegurar el principio de no-discriminación en el empleo y facilitar la conciliación. Asimismo, en ese periodo se crean organismos de mujeres o de igualdad en todas las CCAA, si bien de carácter muy heterogéneo, como organismos autónomos, a imagen del IM, o dependientes de consejerías de asuntos sociales, familia o cultura, según el partido en el gobierno autonómico. Estos organismos implantarán a su vez sus propios planes de igualdad regionales (véase Tabla 8.1.).

En 1996, tras catorce años de gobiernos socialistas, el Partido Popular gana las elecciones y designa a Concepción Dancausa, una funcionaria sin experiencia previa en el área de mujer y sin conexiones con el movimiento feminista, como directora del IM<sup>215</sup>. Asimismo, este organismo pasa a de-

---

<sup>215</sup> Concepción Dancausa sería directora del IM durante la primera legislatura del PP (1996-2000). Durante la segunda legislatura (2000-2004), no obstante, el IM tendría tres directoras: Pilar Dávila, subdirectora del IM con Dancausa (2000-2002), Carmen de Miguel y García (2002-2003) y Miriam Tey de Salvador (2003-2004). Ninguna de ellas tenía experiencia previa en el ámbito de la igualdad ni conexiones con el movimiento feminista. Es más, Miriam Tey de Salvador fue protagonista de un escándalo que suscitaría una campaña de las organizaciones feministas a favor de su cese: pocos meses después de aceptar el cargo como directora del IM, la editorial de la que era copropietaria publicaba *Todas putas*, una apología de la violación, según reconocía el propio autor, Hernán Migoya (El País, 18/05/2003). Después que el movimiento feminista anunciara que emprendería acciones legales, el libro fue

pender del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, lo que parece haber afectado las políticas primadas por el gobierno, en consonancia además con la perspectiva sobre igualdad de oportunidades promovida por la Estrategia Europea de Empleo desde 1997 (Bustelo y Ortals, 2007: 207; véase asimismo: Capítulo 5 del presente trabajo).

En comparación con la primera época del IM (1983-1996), de la que contamos con información detallada (Valiente, 1996; Threlfall, 1999), apenas se ha estudiado la actividad del IM bajo los gobiernos del PP (1996-2004). Los escasos relatos que abordan este periodo subrayan el inesperado giro del PP, que pasó de la oposición y el recelo frente a ese organismo y a las políticas de igualdad al mantenimiento y defensa de ambos. Según algunos de esos relatos, la Conferencia de Beijing y los recursos de la Unión Europea habrían sido claves en este cambio de posición del Partido Popular (Astelarra, 2005: 336; Bustelo y Ortals, 2007: 202). Pese a la aparente continuidad, dado que los principales programas se mantuvieron y se pusieron en marcha planes de igualdad (III PIOHM, 1997-2001; IV PIOHM, 2003-2006), durante el periodo 1996-2004 el IM pierde importancia, se abstiene de impulsar nuevas reformas y de participar en determinados debates políticos clave (como el debate sobre la cuota del 40% en el PSOE y en IU en 1997; el debate educativo en torno a la LOCE en 2002). Como han señalado Bustelo y Ortals, los objetivos de las políticas de igualdad promovidas por el gobierno del PP se restringieron a la lucha contra la violencia doméstica<sup>216</sup>, la asistencia a las mujeres rurales, la oferta de formación laboral y la promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres (Bustelo y Ortals, 2007: 203).

Así pues, cabe afirmar que los gobiernos del PP frenaron hasta cierto punto el desarrollo de las políticas de igualdad, al tiempo que, por el contrario, introducían las cuestiones de familia en el debate político, promoviendo un enfoque marcadamente familiarista (Threlfall, 1999; Salido y Moreno, 2009; León, 2011; Martínez, 2011). En 1997 tuvo lugar el primer debate monográfico sobre familia en sede parlamentaria desde la

---

retirado del mercado; no obstante, Miriam Tey no fue cesada de su cargo por el gobierno del PP.

<sup>216</sup> No obstante, según algunas autoras, el discurso sobre la violencia doméstica del PP era un discurso “desgenerizado” y tibio (Valiente, 2005a; Bustelo y Ortals, 2007).

transición democrática, del que salió una batería de propuestas para desarrollar un plan de políticas de familia y de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar (Salido y Moreno, 2009: 289).

**TABLA 8.2:** Organismos de igualdad estatales y regionales y planes de igualdad.

Nivel	Organismos	Partido	Área de la que depende	Planes de Igualdad
Estatal	Instituto de la Mujer (1983)	PSOE	Trabajo y Asuntos Sociales	I Plan 1988-1990, II Plan 1993-1996, III Plan 1997-2000, IV Plan 2003-2006, V Plan 2008-2011, Ley de Igualdad (2007).
	Secretaría General de Políticas de Igualdad (2004)			
	Ministerio de Igualdad (2008-2010)	PP	Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad	
	Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (2011)			
Andalucía	Instituto Andaluz de la Mujer (1988)	PSOE	Presidencia	I Plan 1990-1992, II Plan 1995-1997, Ley para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía (2007), I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2010-2013.
			Igualdad y Asuntos Sociales (2004)	
Aragón	Instituto Aragonés de la Mujer (1993)	PP/PAR PSOE/ PAR	Presidencia Asuntos Sociales y Familia (2003)	I Plan 1994-1996, II Plan 1997-2000, III Plan 2001-2004
Asturias	Secretaría Regional de la Mujer (1989)	PSOE	Presidencia	I Plan 1989-1991, II Plan 1993-1995, III Plan 1996-2000, IV Plan 2001-2005, Programa de estrategias para avanzar en la igualdad 2005-2007,
	Dirección General de la Mujer (1993)			
	Instituto Asturiano de la Mujer (1999)			
Balears	Comisión Interdepartamental (1990)	PP	Presidencia	I Plan 1991-1993, II Plan 1996-1999, III Plan 2002-2005
	Instituto Balear de la Mujer (1999)			
Canarias	Instituto Canario de la Mujer (1994)	CC	Trabajo y Asuntos Sociales	I Plan 1995-1996, II Plan 1997-2000, III Plan 2003-2006
Cantabria	Agencia de Promoción de la Mujer (1986)	PSOE/ PRC	Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos	I Plan 1991-1993, II Plan 1998-2001, III Plan 2003-2006, Estrategia mainstreaming de género 2007-2015,
	Dirección General de la Mujer (1997)	PP/PR C		
Castilla-La Mancha	Dirección General de la Mujer (1990)	PSOE	Relaciones Institucionales	I Plan 1990-1994, II Plan 1995-1999, III Plan 2000-2003, IV Plan 2004-2008
	Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha (2002)			
Castilla-León	Secretaría Regional de la Mujer (1994)	PP	Familia e Igualdad de Oportunidades	I Plan 1994-1996, II Plan 1997-2000, III Plan 2001-2005, Ley de Igualdad (2003), IV Plan 2007-2011.
	Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (1999)			



**TABLA 8.2:** *Continuación.*

Cataluña	Comisión Interdepartamental de Promoción de la Mujer (1987) Institut Català de la Dona (1989)	CIU	Presidencia	I Plan 1989-1992, I Plan 1989-1992, II Plan 1994-1996, III Plan 1998-2000, IV Plan 2001-2003, V Plan 2005-2007, Plan de políticas de mujeres 2008-2011
Comunidad Valenciana	Dirección General de la Mujer (1997)	PP	Bienestar Social	I Plan 1989-1991, II Plan 1997-2000, III Plan 2001-2004, Ley de Igualdad (2003)
Extremadura	Dirección General de la Mujer (1991) Instituto de la Mujer de Extremadura (2001)	PSOE	Cultura	I Plan 1991, II Plan 2000-2003, III Plan 2006-2009
Galicia	Servicio Galego de Promoción da Igualdade del Home y la Muller (1991)	PP	Igualdad y Bienestar	I Plan 1992-1994, II Plan 1995-1997, III Plan 1998-2000, IV Plan 2002-2005, Ley de Igualdad (2004), V Plan 2007-2010
La Rioja	Dirección General de Bienestar Social (1988) Dirección General de Familia y Acción Social (2003) Dirección General de Servicios Sociales	PP	Juventud, Familia y Servicios Sociales	I Plan 1991-1995, I Plan Integral 1996-1999, II Plan Integral, 2001-2004, III Plan 2006-2009
Madrid	Dirección General de la Mujer (1989)	PP	Trabajo y Mujer	I Plan 1989-1991, II Plan 1993-1996, III Plan 1997-2000, IV Plan 2002-2005
Murcia	Dirección General de la Mujer (1991) Dirección General de Política Social y Familia (1995) Dirección General de Juventud, Mujer y Familia (1997) Instituto Murciano de la Mujer (2002)	PSOE  PP	Presidencia	I Plan 1993-1995, II Plan 1997-2000, III Plan 2003-2005, Ley de Igualdad (2007), IV Plan 2009-2011
Navarra	Subdirección General de la Mujer (1991) Instituto Navarro de la Mujer (1995)	UPN	Bienestar Social, Deportes y Juventud	Ley de Igualdad (2002), I Plan 2006-2010
País Vasco	Instituto Vasco de la Mujer_Emakunde (1988)	PNV	Presidencia	I Plan 1991-1994, II Plan 1995-1998, III Plan 1999-2004, Ley de Igualdad (2005), IV Plan 2006-2009

*Fuente:* Adaptación actualizada de Bustelo y Orbals, 2007: 204-206.

Estas propuestas se concretarían en la aprobación de la ley de Conciliación (1999), la introducción de prestaciones monetarias para familias numerosas sin recursos (Real Decreto Ley 1/2000), y el Plan Integral de

Apoyo a la Familia (2001-2004), cuya medida estrella fue la deducción fiscal de 100 euros mensuales para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años (Ley 46/2002). Como ha apuntado acertadamente Margarita León,

en retrospectiva, un éxito claro de los dos gobiernos de Aznar fue su capacidad para reformular una esfera de política que había permanecido desatendida desde la transición a la democracia. Que los posteriores gobiernos socialistas mantuvieran algunas de esas medidas favorables a la familia (deducciones fiscales y prestaciones por hijo ligadas al empleo) da cuenta de la popularidad de éstas (León, 2011: 66).

No debe extrañarnos, pues, que el movimiento feminista, históricamente escéptico en relación a las virtudes del feminismo institucional, con el que mantenía ya desde los ochenta una relación ambigua, se distanciara del IM y de sus políticas durante el periodo 1996-2004.

Como he subrayado en el capítulo anterior, en 2004 el Partido Socialista gana las elecciones con un programa electoral marcado por la recuperación del discurso feminista. En esta línea, Zapatero forma un gobierno paritario y crea la Secretaría General de Políticas de Igualdad – encabezada por la profesora universitaria feminista Soledad Murillo-, secretaria de estado directamente vinculada al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por encima del Instituto de la Mujer. Aunque no es fácil valorar la influencia real de tal órgano, algunas de nuestras entrevistadas han destacado la importante labor negociadora y conciliadora de Soledad Murillo, tanto en el caso de la ley contra la violencia de género como en el caso de la ley de igualdad.

Pese a que el nuevo gobierno recoge algunas de las actuaciones que preveía el IV PIOHM (2003-2006), no se puede decir que aquél siguiera las prescripciones de éste, sino que esas actuaciones gozaban de gran aceptación política. Dado que los planes de igualdad ponen de manifiesto la agenda particular de igualdad de un determinado gobierno, su viabilidad y continuidad dependen de la estabilidad de tal gobierno. En este caso, el IV PIOHM es arrinconado y sobrepasado por la agenda de igualdad del gobierno socialista, marcada por su programa y por la legislación que promulga desde su 2004. Sólo en 2008, unos meses antes de las elecciones, el PSOE aprueba su propio Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), que rompe con el lenguaje de los dos planes

de igualdad anteriores, apostando por una redefinición del modelo de ciudadanía y por la corresponsabilidad. Asimismo, en ese mismo año, el segundo gobierno de Zapatero crea el Ministerio de Igualdad, que sin embargo suprime en octubre de 2010.

Por todo lo anterior, es necesario tomar con precaución la hipótesis de la influencia del feminismo de Estado en el impulso de las políticas de conciliación en el periodo 1997-2010. De hecho, esta hipótesis apenas aparece en los discursos de los actores clave que han participado, de algún modo, en la extensión de las políticas de conciliación en nuestro país. Ni las diputadas del PSOE, PP o CIU, ni tan siquiera la propia directora del Instituto de la Mujer subrayaban el papel del feminismo institucional en la transformación de estas políticas, sólo las expertas le otorgaban un papel clave<sup>217</sup>. En este sentido, como ha subrayado Threlfall, en España habría existido más bien un “feminismo de partido” o un “feminismo socialdemócrata en el gobierno” (Threlfall, 1999: 212), y aún deberíamos tomar estas expresiones con precaución; un feminismo de Estado implicaría independencia y continuidad en el tiempo pese a los cambios de gobierno, lo que no ha ocurrido ni en el nivel del Estado central ni en el nivel de las autonomías, cuyos organismos de mujeres o de igualdad varían, como hemos visto, según el partido que detente el gobierno de la región.

### **3. EL PESO DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL BIENESTAR**

En el apartado anterior he discutido la influencia de las instituciones políticas en el desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país desde 1997; en este apartado, por el contrario, voy a analizar la influencia que la organización institucional del bienestar ha tenido sobre este tipo de políticas públicas de conciliación en el mismo

---

<sup>217</sup> “Yo creo que los organismos de Igualdad, los Institutos de la Mujer, las Concejalías de la Mujer...han jugado un papel clave y han sabido articular y mediar entre, por una parte, prácticas y problemas sociales de las mujeres y, por otra parte, utilizar toda una serie de recursos de carácter conceptual y de carácter político para desarrollar políticas que se adaptaran adecuadamente a nuestra propia realidad” (EXP.CONCILIA1).

El cambio “ha tenido más que ver con las estructuras gubernamentales, digamos, con las feministas y las femócratas metidas en el entorno tanto de los partidos políticos como de las instituciones” (EXP.CONCILIA.3).

periodo. Para ello, y como he avanzado al comienzo del capítulo, parto de una hipótesis basada en el mecanismo de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) que rezaría así: puesto que nuestro Estado del Bienestar se ha caracterizado históricamente por su corporativismo y familiarismo, y apenas existe experiencia institucional en políticas de conciliación, el desarrollo actual se habrá visto constreñido por la estructura tradicional del bienestar y las nuevas medidas serán limitadas, consistiendo probablemente en la ampliación del alcance de los instrumentos de política pública previamente existentes o en la introducción de instrumentos coherentes con aquella estructura.

Como hemos visto en el capítulo 2, el Estado del Bienestar que se consolida en España durante los últimos años ochenta y principios de los noventa es un sistema mixto de protección social, una combinación peculiar de los modelos corporativista y familiarista, socialdemócrata y liberal (Guillén y Álvarez, 2004a; Rodríguez Cabrero, 2004; Rodríguez Cabrero, 2011). Este sistema mixto es el resultado de los singulares fundamentos históricos del Estado del Bienestar en nuestro país. Pese a que los derechos sociales se constitucionalizan en 1978, los fundamentos de nuestro EB se retrotraen al periodo franquista, durante el cual se ponen en marcha los servicios públicos y se aprueba la Ley de Bases de la Seguridad Social (1963), que erige el modelo contributivo de carácter corporativo como modelo primordial de provisión social. Durante la transición democrática y, especialmente durante los últimos años ochenta y principios de los noventa, se introducen grandes cambios institucionales que socavan el carácter corporativista de la organización de nuestro EB: se universalizan los servicios educativos (Ley 8/1985; Ley 1/1990) y sanitarios (Ley 14/1986), al tiempo que se introducen programas no contributivos de jubilación e invalidez en el sistema de la Seguridad Social (Ley 16/1990). Por el contrario, a partir de principios de los noventa, con la entrada a la UE y la adopción del dogma del control del déficit, se abre un periodo que algunos autores han llamado de “racionalización” (Guillén y Álvarez, 2004a; Rodríguez Cabrero, 2011), en el que se intensifican tanto la dimensión liberal como la dimensión corporativista de nuestro EB. Por un lado, se ahonda en la flexibilización del mercado de trabajo (Ley 63/1997; Ley 12/2001), se introducen reformas en la asistencia social, ahora ligada o dirigida al empleo, y se promueve un proceso creciente de privatización de la gestión de los servicios públicos (sanidad, educación, servicios so-

ciales). Por otro lado, se refuerza el vínculo entre contribuciones y derecho a una prestación tanto en el área del desempleo (Ley 22/1992; Ley 12/2001), como en la de las pensiones (Ley 26/1985; Pacto de Toledo, 1995 y 2003; y Real Decreto Ley 8/2010).

No obstante, a pesar de las diversas dimensiones que conforman nuestro EB, se puede afirmar que su núcleo central sigue siendo corporativista, esto es, que el estatus laboral es el principio central que sustenta el acceso a los derechos sociales (Rodríguez Cabrero, 2011). Como han advertido las estudiosas feministas, el principio que sustenta el acceso a los derechos es de una importancia crucial a la hora de valorar si un programa de bienestar contribuye o no a promover la autonomía de la ciudadanía, y especialmente la de las mujeres: los derechos basados en el estatus laboral son particularmente perjudiciales para ellas, dada su sobrerrepresentación en el trabajo a tiempo parcial, en los contratos temporales y en el desempleo, mientras que, por el contrario, los derechos basados en el estatus de ciudadanía son especialmente beneficiosos, por su potencial desfamiliarizador (Orloff, 1993; Sainsbury, 2001; Campillo, 2010). En España, cuyo mercado de trabajo se caracteriza por sus altas tasas estructurales de desempleo y de trabajo temporal, el vínculo entre estatus laboral y derechos sociales tiene consecuencias graves para el bienestar, promoviendo lo que Barbara Nelson ha llamado un “sistema de bienestar dual”, sistema con clara dimensión de género (Nelson, 1984).

Los derechos de conciliación de la vida laboral y familiar en nuestro país no han escapado a la perversa combinación de la tradición corporativista y la precariedad del mercado de trabajo. Por un lado, las políticas de conciliación desarrolladas en España en el periodo 1997-2010 han primado claramente los instrumentos de política pública de conciliación relacionados con el empleo, como los permisos remunerados (licencia por riesgo durante el embarazo y la lactancia; permiso de paternidad), las excedencias, la flexibilización o reducción del tiempo de trabajo y, en segundo lugar, las prestaciones monetarias de la Seguridad Social (prestaciones monetarias para familias numerosas y por parto múltiple; “cheque bebé”; subsidio por maternidad) y las reducciones fiscales (deducción de 100 euros mensuales para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años). La priorización de este tipo de instrumentos de política pública es consistente con la fuerte tradición conservadora o bismarckiana de nuestro sistema de bienestar, que asocia empleo con acceso a los dere-

chos; asimismo, es coherente con el paradigma activador promovido por la Unión Europea. No obstante, dadas las características de nuestro mercado de trabajo, la preferencia por este tipo de instrumentos de política pública de conciliación ha implicado la exclusión efectiva de estos derechos de una parte de la ciudadanía, principalmente mujeres, y el incremento de las desigualdades entre mujeres y entre hogares en la formación y organización de la vida familiar y laboral.

El fallido intento de creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia universal constituye un buen ejemplo de cómo el sistema tradicional del bienestar –formal e informal– obstaculiza la puesta en marcha de reformas institucionales que supongan una ruptura con los principios y la organización preexistente del bienestar. Pese a que el texto de la ley de Dependencia priorizaba los servicios sociales, la ausencia de un sistema integrado de servicios sociales, el peso de la especialización burocrática en la gestión de prestaciones y subsidios monetarios, y la preferencia social dominante por el cuidado de los dependientes en el hogar han modificado la puesta en marcha efectiva de la ley, desvirtuando los objetivos que ésta pretendía perseguir. Asimismo, tanto la elección de financiar el SAAD a través de los presupuestos generales, como la de ubicarlo en el área difusa y descentralizada de los servicios sociales ha contribuido a la insostenibilidad (o a la percepción política y social de insostenibilidad) del sistema, que ha quedado paralizado por los presupuestos de la austeridad. Probablemente la ubicación de este sistema en el interior del sistema de la seguridad social habría dificultado la introducción de recortes, como ha ocurrido con los permisos de cuidados y otros derechos asociados al empleo y la seguridad social. Y es que pareciera que las políticas que están sobreviviendo a la actual ola de recortes son precisamente aquéllas que tienen que ver con estas áreas del bienestar, y ello debido a que cuentan con mayor legitimidad social, forman parte de la cultura de bienestar española: trabajas, cotizas, generas un derecho. Romper este principio es mucho más arriesgado política y electoralmente que paralizar o recortar un derecho que se considera concedido graciosamente. Por ello la mayoría de recortes están relacionados con los servicios universales, como la educación, la sanidad y la dependencia.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Tras recordar algunas consideraciones básicas del institucionalismo, en el segundo apartado del presente capítulo he discutido la influencia de dos tipos de instituciones políticas en el desarrollo de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España a nivel del Estado central desde 1997. Más concretamente, he abordado dos hipótesis relacionadas con la descentralización política y el feminismo de Estado. En relación a la primera, he argumentado que el impacto de la descentralización puede darnos algunas pistas para comprender el *cómo* de las medidas de conciliación, esto es, para comprender los límites institucionales que han favorecido la preponderancia de instrumentos de conciliación relacionados con el empleo y el sistema de Seguridad Social y han dificultado la introducción de medidas universalizadoras, cuando en ciertos casos —como los servicios de atención a la dependencia o los servicios de educación infantil de 0 a 3— éstas parecían ser las medidas preferidas por los *policy-makers*. Por otro lado, la influencia del llamado feminismo institucional, cuyo mismo significado he puesto en tela de juicio, parece haber sido prácticamente nula, tanto en el *porqué* como en el *cómo* de las medidas implementadas. La dependencia del Instituto de la Mujer, y otros organismos de igualdad, del programa y la voluntad del gobierno de turno minimiza la capacidad de influencia del feminismo de Estado, que en nuestro país se ha revelado más bien como feminismo de partido —esto es, el actor clave es, pues, el partido.

Por último, en el tercer apartado he discutido el papel que la tradicional organización corporativista y familiarista de nuestro Estado del bienestar o, de otro modo, el mecanismo de la dependencia de la trayectoria ha podido jugar en las elecciones (o no elecciones) de política pública de conciliación en este mismo periodo. En este sentido, he argüido que la priorización de instrumentos relacionados con el empleo es consistente con la fuerte tradición conservadora o bismarckiana de nuestro sistema de bienestar, que asocia empleo con acceso a los derechos. Por ello, es fácil imaginar cómo el mecanismo de la dependencia de la trayectoria, junto con las trabas institucionales asociadas a la descentralización, ha podido limitar las elecciones los *policy-makers*, desincentivando o desvirtuando las elecciones de medidas innovadoras (servicios, universalismo). Por otro lado, la priorización de instrumentos relacionados con el empleo no sólo

entronca con nuestra organización tradicional del bienestar, sino que es coherente con el paradigma activador promovido por la Unión Europea desde mediados de los años noventa.



## CONCLUSIONES

---

*No dictes una ley que no te veas capaz de cumplir.*

Napoleón Bonaparte

*Hay leyes fundadas en las costumbres  
que son mucho más poderosas que las leyes escritas.*

Aristóteles

**P**or retomar la metáfora que abría la presente tesis, ya he llegado a lo alto de la cima y ahora es el momento de volver la cabeza, recordar qué preguntas me impulsaron a emprender este camino y exponer las conclusiones a las que he llegado. Para ello, este último capítulo se divide en tres epígrafes: primero, hago una recapitulación de los interrogantes y teorías que han guiado la investigación, así como de las aportaciones de la perspectiva adoptada; segundo, expongo las conclusiones que pueden extraerse de este trabajo y cómo se relacionan tanto con las teorías dominantes y feministas sobre las transformaciones de los Estados del Bienestar postindustriales, como con las evaluaciones habituales de la agenda europea y española de conciliación; tercero, presento algunas cuestiones que se han planteado a lo largo del proceso de investigación que, si bien desbordaban los objetivos de este estudio, podrían constituir líneas de investigación prometedoras para el futuro.

### I. RECAPITULACIÓN

La literatura científico social de las últimas tres décadas está marcada por la necesidad de comprender las grandes transformaciones que las sociedades capitalistas avanzadas han experimentado desde los años setenta. La liberalización de los mercados financieros y los flujos internacionales de

capital, la competencia económica globalizada, la terciarización de las economías occidentales, la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo de la Unión Europea, el auge del paradigma neoliberal, la transformación de los partidos políticos tradicionales, el desempleo y la desregulación de los mercados de trabajo, las migraciones internacionales, la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, las transformaciones de los hogares y el debilitamiento del Estado-nación son algunos de los fenómenos que han ocupado a los científicos sociales en las últimas décadas. Todos estos fenómenos convergen, en las sociedades capitalistas avanzadas, en la institución o conjunto de instituciones de la que se ocupa este trabajo: el Estado del Bienestar; tal y como las respuestas políticas a la crisis económica que recorre el continente están poniendo claramente de manifiesto.

El debate en torno a la crisis del Estado de Bienestar tiene un largo recorrido y se remonta a los años setenta. Pero fue en la década siguiente cuando recibió un impulso por parte de medios de comunicación, fuerzas neoconservadoras, comunidades epistémicas de economistas monetaristas y organizaciones internacionales como el FMI y la OCDE, que proclamaron la crisis definitiva del Estado de Bienestar ante un nuevo orden global. Por aquel entonces muchos de los estudios sobre el Estado de Bienestar compartían, pese a sus diferencias teóricas o ideológicas, tres rasgos comunes: en primer lugar, tendían a presentar el Estado del Bienestar como una institución necesaria y, por tanto, estable, que resultaba funcional a la lógica del industrialismo (Wilensky, 1975; Flora y Heidenheimer, 1981; Heclo, 1981) o al desarrollo capitalista (Gough, 1982; Therborn, 1984; Offe, 1990); en segundo lugar, presuponían la existencia de un único modelo de Estado del Bienestar y descuidaban las diferencias entre ellos; por último, tendían a estudiar el desarrollo del Estado de Bienestar en términos cuantitativos, esto es, en base al nivel de gasto social como porcentaje de su PIB (Wilensky, 1975).

Frente a la orientación que guiaba este tipo de investigaciones emergió durante esos mismos años un nuevo enfoque teórico que enfatizaba la naturaleza eminentemente política de los Estados de Bienestar y, de este modo, abría la puerta al estudio de los conflictos que se producían en torno suyo y las transformaciones a las que daban lugar: me refiero a la teoría de los recursos de poder (*power resources theory*) (Korpi, 1983; Esping-Andersen y Korpi, 1991; Mishra, 1993; Esping-Andersen, 1993).

Según este enfoque, el desarrollo de los Estados del Bienestar de postguerra habría sido el resultado de la movilización de recursos de poder de la clase trabajadora que siguió a su conquista de los derechos civiles y políticos en el primer tercio del siglo XX. Una vez reconocido el sufragio universal y el derecho a huelga, la clase trabajadora habría podido valerse de sus recursos de poder fundamentales, esto es, de sus organizaciones políticas y sindicales para impulsar políticas sociales dirigidas a conseguir la “ciudadanía social”. Para los teóricos de los recursos de poder, frente al control sobre el capital y los medios de producción por parte de los capitalistas, el recurso de poder básico de la clase trabajadora en las democracias capitalistas es, pues, su capacidad organizativa. Puesto que esta capacidad varía significativamente de un país a otro –así como a lo largo del tiempo– también varía el desarrollo de los diferentes Estados de Bienestar: allí donde el movimiento obrero es más fuerte, el Estado de Bienestar es más generoso. Pero para los partidarios de este enfoque la diferencia entre los distintos Estados del Bienestar no es fundamentalmente cuantitativa sino cualitativa: lo que importa no es cuál es el nivel de gasto social como porcentaje del PIB, sino cuál es la lógica que orienta ese gasto y qué efectos redistributivos o desmercantilizadores tiene. De este modo, estos autores sitúan la “lucha democrática de clases” (Korpi, 1983) en el centro del análisis, sobre el transfondo del proceso de acumulación de capital y sus contradicciones. O, dicho de otro modo, los desequilibrios y luchas de poder de clase en las sociedades capitalistas democráticas, y el cambio social al que dan lugar, forman parte de los presupuestos básicos de este enfoque.

Por el contrario, desde mediados de los noventa hasta la actualidad, los trabajos institucionalistas que cuestionan el poder explicativo de los recursos de poder y de la clase para dar cuenta de la evolución de los Estados del Bienestar postindustriales, se han convertido en el enfoque predominante de la literatura académica. Para éstos, una de las pruebas centrales de la inadecuación de la teoría de los recursos de poder la constituiría la experiencia de países como Gran Bretaña y EEUU en los años ochenta, donde, pese a la beligerancia de gobiernos neoliberales para acabar con el Estado del Bienestar, éste habría sobrevivido sin apenas rasguños (Pierson, 1994). Según los autores institucionalistas, la clave de la continuidad reside en el peso de las estructuras institucionales previamente constituidas y en los mecanismos y clientelas que ponen en juego,

mecanismos que favorecerían el *status quo*. De este modo, incluso precursores de la teoría de los recursos de poder, como Gøsta Esping-Andersen o John Stephens, han renunciado a defenderla como variable explicativa de la evolución de los Estados del Bienestar en las últimas tres décadas. De hecho, en sus *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, el primero aclara que su apuesta por la naturaleza políticamente disputada de los Estados del bienestar se restringía a los Estados de postguerra. Una vez que la desigual movilización de recursos de poder de clase marcó la consolidación de los diferentes “mundos del capitalismo de bienestar” de postguerra, las “estructuras institucionales existentes” (Esping-Andersen, 2000: 12) se convierten en la variable explicativa fundamental, lo que explica la relativa “congelación” de los Estados del Bienestar. Las transformaciones de los actuales Estados del bienestar se consideran, pues, dependientes de sus trayectorias institucionales, lo que quiere decir que es improbable que se produzcan “cambios paradigmáticos” o “de tercer orden” (Hall, 1993), esto es, que un régimen socialdemócrata, conservador o liberal deje de serlo. Así, hasta muy recientemente (Palier, 2010; Bonoli y Natali, 2012), la idea central de estos enfoques ha sido “la capacidad de resistencia” (*resilience*) de los Estados del Bienestar postindustriales, que únicamente estarían atravesando una etapa de “re-calibración” o de reajuste a las nuevas demandas y riesgos sociales en tiempos de austeridad permanente (Pierson, 1996, 2001; Levy, 1999; Esping-Andersen, 2000; Rhodes, 2001; Iversen, 2001; Moreno, 2009; Rodríguez Cabrero, 2011).

Este aspecto “inmovilista” de los enfoques dominantes en la literatura académica sobre el Estado de Bienestar motivó el objeto y el enfoque de esta tesis doctoral. Aunque el institucionalismo ha contribuido indiscutiblemente a la comprensión de los mecanismos de resistencia y transformación de los Estados del Bienestar, su acento en las instituciones ofrece una imagen excesivamente estática, “desde arriba” y armónica de los cambios del Estado de Bienestar. Esto tiende a difuminar el papel del conflicto, la movilización de recursos y la creatividad política en el diseño y la aplicación de determinadas políticas sociales. Frente a esta visión, la pretensión de esta investigación era contribuir a recuperar una idea clave en este campo de estudio: el carácter contingente, conflictivo y eminentemente político de los diversos Estados del Bienestar. En este sentido,

aunque la tesis se basa en un modelo multidimensional de análisis, también rescata del olvido y pone a prueba la teoría de los recursos de poder.

Esta recuperación es, no obstante, una recuperación crítica basada en su reconceptualización en clave feminista, en la línea de las propuestas de Orloff (1993), O'Connor (1993), Sainsbury (1994), Hobson y Lindholm (1997) y Williams (2002). Como hemos visto en el apartado 3.3 del capítulo 3 y en el capítulo 7, reconceptualizar la movilización de recursos de poder desde una perspectiva feminista implica varias cosas: en primer lugar, asumir que esos recursos no dependen únicamente del carácter de las organizaciones colectivas basadas en ejes de clase, las organizaciones etiquetadas tradicionalmente como políticas (partidos y sindicatos), sino que dependen también de la fortaleza de los movimientos sociales, asociaciones o grupos de presión feministas y sus coaliciones o alianzas con aquéllos; en segundo lugar, esta ampliación de los espacios generadores de recursos de poder nos situaría a la vez en la línea de la crítica feminista al concepto tradicional y restringido de la política y el poder; por último, este enfoque permite enriquecer la perspectiva de los recursos de poder con las contribuciones de las teorías sociológicas sobre los movimientos sociales y la acción colectiva. A pesar de que las estudiosas feministas mencionadas han hecho contribuciones clave en la reelaboración teórica de los recursos de poder, apenas existen trabajos que se hayan aventurado a operacionalizar y estudiar empíricamente la influencia de los “recursos de poder de las mujeres” (Hobson y Lindholm, 1997) en la evolución de los Estados del Bienestar, especialmente en la evolución de las últimas dos décadas<sup>218</sup>. En este sentido, creo que el presente trabajo constituye una aportación original tanto a la operacionalización de las dimensiones de los recursos de poder de las mujeres sugeridas por esas estudiosas, como a la aplicación empírica de esa teoría para el caso de la evolución de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España.

Asimismo, quería subrayar la originalidad o pertinencia de tres aportaciones teórico-conceptuales del enfoque que ha guiado esta

---

<sup>218</sup> Para un análisis de la influencia de los recursos de poder de las mujeres en los cambios en las políticas de servicios de atención infantil durante los años sesenta y setenta, véase: Mahon (1997) y Naumann (2005). Para un estudio comparativo y cuantitativo sobre la evolución de los Estados de Bienestar de posguerra, que incluye indicadores-medidas de los recursos de poder de las mujeres, véase: Huber y Stephens (2001).

investigación. En primer lugar, creo que para el estudio de la política social es necesario no sólo describir y explicar qué políticas sociales se llevan a cabo (en este caso, las políticas de conciliación), sino también ofrecer una correcta conceptualización de estas políticas que explicita qué objetivos persiguen, qué lógicas las guían y qué resultados previsibles pueden tener. De otro modo, la investigación puede ser víctima de lo que Wright Mills llamó el “empirismo abstracto” y terminar abordando las políticas sociales en su superficie, sin indagar qué es lo que contienen y cómo se relaciona con otros aspectos. En este sentido, quisiera poner en valor el esfuerzo realizado en este trabajo por trazar una breve genealogía de las políticas de conciliación, así como por tratar de fijar una definición apropiada de ellas.

En segundo lugar, y en relación a la definición de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, me parece fundamental el énfasis de esta investigación en la necesidad de enfocar la conciliación desde la perspectiva de los cuidados, poniendo así en evidencia que la conciliación no se refiere únicamente a la compaginación de empleo y crianza, como parece deducirse de la mayor parte de obras dedicadas al tema, sino que abarca también los cuidados a lo largo del ciclo vital, ya sea a familiares, personas enfermas, mayores y/o dependientes. El “problema de la conciliación” sólo estará en vías de resolverse cuando se reconozca que los cuidados no son una eventualidad vital que atañe a determinados sujetos (las mujeres, las madres, los padres o los ancianos), sino que constituyen una dimensión esencial de la vida humana y como tal deberían ser abordados política y socialmente. En cualquier caso, debería resultar obvio que el reparto sexual y socialmente equitativo de los diferentes tiempos y tareas, motivación política que inspiró la transformación de las políticas familiares y el origen de las políticas de conciliación, no puede depender exclusivamente de acciones normativas, ni siquiera de la mejor de ellas, pues “las leyes fundadas en las costumbres son mucho más poderosas que las leyes escritas”. Si olvidamos la problemática general en la que se inserta la conciliación, la separación entre esfera pública y privada y la división sexual del trabajo asociada a ella, erraremos en nuestra comprensión de las contradicciones y los límites de cualquier política de conciliación.

En tercer lugar, me gustaría subrayar otra aportación de esta investigación: la perspectiva ampliada o contextualizada de la evolución de las

políticas de conciliación tanto en la Unión Europea como en España. A lo largo de este trabajo, he sostenido que el hecho de que nuestro objeto de estudio sea un único sector de política social, e incluso aunque éste comprenda un porcentaje reducido del gasto social total, no debe hacernos olvidar el contexto en el que éste se inserta y dentro del cual evoluciona. En la línea de Clayton y Pontusson (1998), Lewis (2006) y Leibfried (2010), me parece un error estudiar la evolución de un sector de política social, abstrayéndose no sólo de la evolución de otros sectores de política social afines, sino, más importante, de la evolución de la política económica. No digo que esta opción no sea comprensible por la necesidad práctica de acotar una investigación aplicada, pero creo que puede conducir a la malinterpretación o, en el mejor de los casos, al menosprecio, de procesos en marcha determinantes que resultan cruciales para entender el desarrollo de tal o cual política social concreta. Este es el caso del proceso de remercantilización de la fuerza de trabajo y de los Estados de Bienestar que ha ido de la mano de la expansión de las políticas de conciliación europeas. Como esta tesis ha puesto de manifiesto, sin atender a esos procesos no pueden entenderse bien estas políticas.

## 2. CONCLUSIONES

Para concluir, cabe retomar, primero, las tres preguntas básicas a las que ésta pretendía dar respuesta: 1) *¿Por qué la conciliación de la vida laboral y familiar habría pasado de ser una cuestión privada a convertirse en un sector popular de política social en la familiarista España entre 1997 y 2010?*; 2) *¿Cuál habría sido el carácter –o el cómo– de las medidas de conciliación puestas en marcha?*; y 3) *¿Qué relación existiría entre el carácter de las políticas de conciliación y las condiciones que las han impulsado?* Trataré de responder a cada una de estas cuestiones por separado, si bien las tres están entrelazadas, tienen puntos en común, por lo que es probable que, al abordar cada una de ellas, reitere algún dato o argumento.

En primer lugar, la presente investigación ha mostrado que la respuesta al *porqué* del desarrollo de políticas de conciliación en España durante el periodo 1997-2010 es necesariamente multifacética, y no puede resolverse acudiendo por separado al argumento de la aparición de nuevos riesgos sociales, al argumento institucionalista de la configuración consti-

tucional y el legado institucional o al argumento basado en los imperativos de la Unión Europea. Por un lado, en el capítulo 6 hemos visto cómo algunos de los nuevos riesgos sociales (la terciarización de la economía, el desempleo masivo, las bajas tasas de fertilidad o el envejecimiento de la población) no son tan nuevos para la sociedad española, pues tienen un recorrido ya de treinta años. Otros riesgos, asociados al incremento del empleo femenino, sí coinciden temporalmente con el periodo de expansión de las políticas de conciliación; pero este hecho no nos revela nada del mecanismo por el que algunos de estos riesgos –y no otros– llegaron a definirse como tal y fueron objeto de una actuación de política pública. Por otro lado, como hemos visto en el capítulo 8, los argumentos institucionalistas, concebidos sin duda para dar cuenta de las dificultades para introducir reformas *qua* recortes, pueden arrojar poca luz sobre el porqué del desarrollo de este tipo de políticas en este periodo, aunque serán de utilidad para comprender el carácter y los límites de las medidas de conciliación. Por último, pese a que la investigación no niega el impacto de la UE, distingue y matiza los diferentes niveles de influencia de ésta, que desbordan ampliamente el campo de la influencia directa de las directivas o los objetivos de conciliación marcados por la Estrategia Europea de Empleo. De este modo, en el capítulo 5 se argumenta que, si bien la influencia de la UE en algún episodio de cambio –como la aprobación de la ley de Conciliación– es directa y decisiva, las exigencias, y recursos promovidos por la Unión Europea dentro del paradigma activador de política pública tienen una influencia más indirecta y difusa en el proceso estudiado. Más concretamente, se argumenta que la agenda de conciliación de la UE habría supuesto principalmente una ventana de oportunidad a la introducción de esta temática en la agenda política española. El carácter activador de la política de conciliación europea, coherente además con el paradigma de política pública promovido por otras organizaciones internacionales como el FMI o la OCDE (véase capítulo 4), habría facilitado la amplia aceptación de este tipo de políticas por parte de todo tipo de actores, incluso aquéllos tradicionalmente ajenos –o incluso opuestos– a este tipo de políticas. Una prueba de que las transformaciones sociodemográficas y los imperativos europeos no son condiciones suficientes para explicar el proceso de desarrollo de un sector de políticas de conciliación lo constituye el caso otros países europeos igualmente familistas, como



Italia, que no han experimentado un impulso particular de este tipo de políticas en los últimos años.

Esta investigación ha puesto de manifiesto que el principal determinante del desarrollo de políticas de conciliación en España en el periodo 1997-2010 ha sido la creciente movilización de recursos de poder de las mujeres en España desde la transición a la democracia, pero especialmente desde mediados de los noventa, cuando aumentan significativamente tanto la tasa de empleo femenino, como la tasa de afiliación femenina a partidos y sindicatos, y cuando el feminismo –entendido en un sentido amplio– recupera parte de la visibilidad y aceptación que había tenido durante la transición democrática. Esta multiplicación de los recursos de poder de las mujeres se ha traducido en una influencia directa e indirecta sobre los diferentes gobiernos en el poder, fueran conservadores o socialdemócratas. No obstante, tal como preveía la que he llamado versión laxa del enfoque de los recursos de poder, dadas la afinidad política y las tradicionales alianzas o conexiones entre el movimiento de mujeres, los sindicatos y los partidos de izquierdas, la influencia de la movilización de recursos de las mujeres ha sido mayor, más directa y evidente, sobre los gobiernos del Partido Socialista del periodo 2004-2010, que no sólo han puesto en marcha un mayor número de medidas, sino que han dotado a éstas de un carácter –al menos pretendidamente– más desfamiliarizador (véase capítulo 7).

Desde mayo de 2010 hasta la actualidad, sin embargo, tanto el gobierno del Partido Socialista, como más tarde el gobierno del Partido Popular, han introducido importantes recortes en este sector de política pública, así como en muchos otros. Este hecho, ocurrido cuando la presente tesis estaba ya en una fase avanzada de escritura, obliga a repensar las hipótesis que habían guiado la investigación bajo una nueva luz. La principal lección que cabe extraer es que la mayor parte de los estudiosos del Estado de Bienestar –y mi caso no es una excepción– había cometido el error de no tomar en consideración la variable de la coyuntura económica, lo que se ha hecho particularmente llamativo cuando ésta se ha torcido. Por eso, *a posteriori*, me parece esencial subrayar que la coyuntura económica española entre 1995 y 2008, marcada por el *boom* financiero-inmobiliario y la concomitante expansión de los ingresos fiscales, ha debido constituir, sin duda, una importante ventana de oportunidad para la

movilización de los crecientes recursos de poder de las mujeres en ese periodo y el desarrollo de este sector de política social.

En segundo lugar, la investigación ha descrito cuál ha sido el carácter o el *cómo* de las principales medidas de conciliación introducidas en nuestro país durante el periodo 1997-2010. Los instrumentos de política pública que se desarrollan durante todos esos años guardan cierta coherencia pese a ser impulsados por gobiernos de diferente color, y pueden ser presentados retomando la clasificación de instrumentos de conciliación de Daly (2002): la mayoría de las medidas que se ponen en marcha son provisiones relacionadas con el estatus laboral (permisos para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto; permiso de paternidad; licencia por riesgo durante el embarazo y la lactancia; excedencias para el cuidado de familiares dependientes; flexibilización o reducción del tiempo de trabajo) o incentivos a la creación de empleo (bonificaciones a las contribuciones empresariales, prestaciones económicas para cuidados en el hogar). No obstante, este enfoque e instrumentos dominantes han convivido con otros: durante el periodo 1997-2004, con los gobiernos conservadores, el enfoque de la activación (ley de Conciliación; deducción de 100 euros mensuales para madres trabajadoras) coexistió con un discurso y algunas medidas muy familiaristas (prestaciones monetarias para familias numerosas y por parto múltiple); por el contrario, durante el periodo 2004-2010, con la excepción de la introducción del electoralista “cheque-bebé”, el enfoque de la activación cohabitó, en términos generales, con un enfoque de igualdad de trato entre hombres y mujeres, que se tradujo en la aprobación del permiso intransferible de paternidad o en el intento –fallido– de constituir un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia universal y basado fundamentalmente en los servicios sociales, o en la puesta en marcha del Plan Educa3.

En tercer y último lugar, esta investigación ha explorado cómo las diferentes variables explicativas propuestas por la literatura del bienestar (paradigmas globales de política pública; Unión Europea; nuevos riesgos sociales; recursos de poder; configuración y legados institucionales) han incidido no sólo en el *porqué* del desarrollo de las políticas de conciliación, sino en el *cómo*, en su carácter. Dicho de otro modo, ha explorado la relación entre el *porqué* y el *cómo* de las medidas de conciliación introducidas en nuestro país. En este sentido, he afirmado que no puede

comprenderse el carácter de nuestras políticas de conciliación sin atender a sus orígenes, esto es, a las condiciones, fuerzas e inercias que han motivado su desarrollo, puesto que el primero está determinado por las segundas. De esta forma, el predominio de los instrumentos de conciliación relacionados con el empleo durante todo el periodo estudiado debe entenderse como el resultado de dos circunstancias, que se habrían combinado y reforzado mutuamente: la influencia del paradigma de la activación, impulsado por las comunidades epistémicas globales, como el FMI, la OCDE y la UE, y el peso del legado institucional corporativista de nuestro Estado del Bienestar.

Como hemos visto en el capítulo 4 y 5, desde mediados de los noventa, la conciliación de la vida laboral y familiar parece convertirse en la cara “amable” del paradigma de la activación impulsado por la OCDE y, con mayor autoridad y eficacia, por la UE. Ya a principios de los noventa, la publicación de los Libros Blancos sobre “Crecimiento, competitividad, empleo” y sobre la “Política social europea. Un paso adelante para la Unión” marcaron un hito de cambio en el llamado “Modelo Social Europeo”, que debía pasar “del objetivo de la asistencia al objetivo de la creación de empleo” (Europea, 1994: 11). Tal cambio es ratificado y reforzado sólo unos años después por la Estrategia Europea de Empleo, que convierte la conciliación en una pieza más de la estrategia para luchar contra el desempleo y la inactividad laboral, aumentar la tasa de actividad económica y forzar una reestructuración remercantilizadora de los Estados del Bienestar europeos. Pero este énfasis europeo en la conciliación como activación engarza bien, por un lado, con los problemas tradicionales de nuestro mercado de trabajo, sumamente masculinizado y caracterizado tradicionalmente por altas tasas de desempleo estructural, especialmente femenino, y, por otro lado, con el legado institucional de nuestro Estado del Bienestar, fuertemente corporativista y familiarista. La coincidencia de estas tres condiciones ha facilitado, sin duda, la introducción de reformas coherentes tanto con marco activador europeo como con el sistema tradicional del bienestar español, basado en el principio del estatus laboral, esto es, en la legitimidad del derecho originado a través de la cotización.

Sin embargo, como he apuntado más arriba, el enfoque predominante de las medidas de conciliación del periodo ha coexistido con otros enfoques: durante los gobiernos conservadores, se introducen algunas medidas pronatalistas (prestaciones monetarias para familias numerosas y por parto

múltiple), mientras que los gobiernos socialistas intentan introducir algunas medidas de corte socialdemócrata que pretenden escapar de la tradición corporativista y familiarista, como el permiso de paternidad, el SAAD o el Plan Educa3. La diferencia en el *cómo* de las medidas introducidas por los gobiernos de diferente color no puede entenderse sin considerar los recursos de poder de las mujeres, que se ven reforzados cuando un partido de centro-izquierda está en el gobierno, tal como hemos explicado en el capítulo 7. No obstante, el balance de las medidas más desfamiliarizadoras introducidas por los gobiernos socialistas es ambiguo: como veíamos en el capítulo 8, la apuesta por el desarrollo de instrumentos basados en la promoción de los servicios no ha sido del todo clara y contundente, al tiempo que se ha visto entorpecida tanto por los mecanismos de la descentralización, como por el legado corporativista y las inercias institucionales de nuestro Estado de Bienestar y el agravamiento de la crisis económica desde 2009-2010.

### **3. CUESTIONES PENDIENTES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN**

En el proceso de investigación se han planteado algunas cuestiones que apenas han sido desarrolladas, porque desbordaban los objetivos de este estudio. No obstante, creo que es necesario ponerlas de relieve y apuntar de este modo algunas líneas de investigación prometedoras para el futuro.

En primer lugar, esta tesis ha abordado el proceso de desarrollo de un sector de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España de 1997 a 2010 y se ha preguntado por los factores que han dado cuenta de tal desarrollo y que han moldeado al mismo tiempo el carácter de las medidas introducidas. Esta perspectiva macro ha delimitado el alcance de la investigación y el tipo de enfoques y teorías en las que ésta se ha basado y con la que ha discutido. Una línea interesante de investigación para el futuro sería analizar el impacto real que la puesta en marcha de estas políticas ha tenido en las estrategias de conciliación de los diferentes hogares españoles: ¿cómo viven los problemas de compaginación de los tiempos del empleo y de la vida familiar las mujeres y los hombres españoles? ¿han cambiado las pautas de organización y reparto de los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado en los hogares? ¿han tenido el mismo impacto sobre todo tipo de hogares? ¿qué tipo de personas trabajadoras se

han beneficiado en mayor medida de este tipo de instrumentos? ¿y cuáles han sido (relativamente) olvidadas?.

La segunda cuestión que puede resultar relevante (y urgente) abordar son los efectos que la profunda crisis económica y la política de austeridad están teniendo sobre este sector de política social, así como sobre otros sectores más consolidados. Este asunto ha sido abordado tangencialmente en este trabajo, porque desbordaba los límites temporales de mi investigación, pero su estudio es esencial para averiguar hasta qué punto las políticas estudiadas aquí han podido consolidarse como una pieza del régimen de bienestar español o serán revertidas al calor de la crisis y los recortes del Estado de Bienestar. Los recortes ya introducidos y la gravedad de la situación actual parece apuntar más bien al segundo escenario.

La tercera cuestión es un corolario de la anterior y apunta a los presupuestos teóricos de los enfoques predominantes en la literatura académica sobre la evolución de los Estados de Bienestar postindustriales. La crisis económica y la política de austeridad impuesta por la Unión Europea y reproducida por los gobiernos de sus estados miembros, que están introduciendo profundos recortes en sus políticas sociales y de mercado de trabajo, ponen en cuestión algunos de los presupuestos teóricos que los enfoques institucionalistas daban por sentados, como he apuntado, de modo superficial, en diversas páginas de la tesis. En primer lugar, el énfasis en la continuidad y en la capacidad de resistencia de los Estados del Bienestar europeos, debería ser reexaminado a la luz de los acontecimientos recientes. En segundo lugar, el desarrollo y consolidación de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, junto con otros “nuevos” programas de bienestar supuestamente desarrollados como parte de la recalibración o racionalización de los Estados de Bienestar, parece ahora bastante frágil, puesto que estos programas están siendo recortados –tanto a nivel europeo, como prueba la agenda “Europa 2020”, como a nivel de los estados miembros. La crisis nos ofrece, pues, una nueva perspectiva y nuevas hipótesis para entender el desarrollo (y el declive) de este tipo de programas de bienestar –como la conciliación– en los últimos veinte años. En tercer lugar, la influencia de la Unión Europea en la agenda de política social de los estados miembros debería reevaluarse, teniendo en cuenta que la política social europea no fue nunca el resultado de las directivas y recomendaciones europeas de política social, sino también de sus recomendaciones y políticas económicas y de mercado de trabajo (Leibfried,

2010), como la presente crisis está probando de forma evidente. Por último, pero no por ello menos importante, esta crisis ha revelado, en mi opinión, una de las debilidades más flagrantes de las principales teorías recientes sobre la evolución de los Estados del Bienestar postindustriales: su presentismo y su olvido de los procesos de acumulación capitalista y de las transformaciones que la influencia del paradigma de activación neoliberal estaba forzando tanto en los Estados del Bienestar como en los partidos políticos tradicionalmente defensores de éste (Harvey, 2005; Pontusson, 2005; Lee Mudge, 2008; Streeck, 2010). Por todo esto, sería interesante hacer una sociología del campo de estudio de los Estados del Bienestar, para averiguar qué factores han conducido a esta situación.

Memoria en inglés para la obtención del título de  
DOCTORA CON MENCIÓN EUROPEA

**Farewell to familiarism?**  
**Reconciliation of work and family life policies**  
**in Spain, 1997-2010**

Inés Campillo Poza  
PhD Thesis Summary  
Department Sociology I (Social Change)  
University Complutense of Madrid  
Spain

## INTRODUCTION

---

**R**econciliation of work and family life policies, gender (in)equality and the dynamics of transformation of postindustrial welfare states are the thematic focuses of the present research.

My interest in the study of these themes arose in 2006. During that year, I wrote and submitted my Master of Advanced Studies' (*Diploma de Estudios Avanzados*) thesis, which was about the development of feminist approaches in the welfare state literature from the 1970s until the end of the twentieth century, and their relationship with mainstream studies. The aim of that work was to assess feminist contributions to mainstream analysis of the welfare state and I concluded with a criticism of some of them (Lewis, 1992; Hobson, 1994; Sainsbury, 1994) because of their neglect of women's capacity for agency. Indeed, by focusing on gender inequality and on the institutional mechanisms through which welfare states have traditionally legitimized and reproduced such inequality, those scholars tended to depict women just as victims. Their typologies of gender regimes, based on the strength or weakness of the male breadwinner family model (Lewis, 1992; Sainsbury, 1994) were frozen pictures unable to account for the possibility of social change and the transformation of welfare programmes. Thus, it seemed to me that most feminist scholars had unwillingly projected an ahistorical and excessively static image of the welfare state, an image "from above" that disregarded social actors and their capacity for action and influence (for some exceptions, see: Hobson y Lindhom, 1997; Mahon, 1997; Williams, 2002; Naumann, 2005).

This reflection motivated my interest in the debates about the dynamics of change of post-industrial welfare states, which I reviewed after



presenting my Master of Advanced Studies' thesis. Unexpectedly, this literature, which developed in the early 1980s, when the economic crisis, the rise of neo-liberalism, and the arrival to power of the New Right in U.K. and U.S. threatened the foundations of post-war welfare states, seemed to share the same weak spot that I detected in most feminist contributions. By emphasizing institutional regimes in a broad sense, predominant approaches on the development of post-industrial welfare states also tended to minimize change. In fact, these approaches seemed to have been theoretically designed to explain welfare state continuity rather than transformation.

This neglect of agency and social change in the field of feminist contributions and in the field of mainstream accounts on the development of post-industrial welfare states coincided with a transformation of the Spanish political context. After eight years of conservative governments, the Socialist Party came to power and started up a set of laws and measures regarding gender equality and reconciliation of work and family life. In that moment, that legislative development seemed to contradict, or at least question, the characterization that welfare state literature had made of Spain as a laggard conservative and strongly familialist welfare state (Esping-Andersen, 1999; Moreno, 2000; Naldini, 2003).

## I. AIM AND RESEARCH QUESTIONS

The coincidence of both circumstances, my research interests and this political change in Spain, made me wonder how mainstream welfare state theories, with their emphasis in continuity, could account for the apparent transformation in progress of our welfare state. Basically, my PhD research –whose aim is to study *why* and *how* reconciliation policies have been implemented in Spain at central state level from 1997 to 2010– emerged from this question. As Gallego, Gomà y Subirats, among other authors, have underlined, the model of social policies in Spain is clearly characterized by “its territorial decentralization, the devolution of responsibilities to the executive administrations of the *Comunidades Autónomas*” (Gallego, Gomà y Subirats, 2003: 76). Without denying this peculiarity and the existence of variations in the reconciliation rights recognized by the different *Comunidades Autónomas* throughout the period studied, in this research I decided to focus on the policies developed at central state

level because of two fundamental reasons. Firstly, reconciliation of work and family life policies are introduced in the Spanish political agenda mainly through international and state processes and influences, so it seems more appropriate and fruitful to tackle the study of their causes and nature at the central state level; besides, this option allows me to consider decentralization as another component of the analysis. Secondly, with regard to reconciliation rights, the central government has been the precursor of these policies, setting the minimum requirements that every *Comunidad Autónoma* should respect; undoubtedly, I do not deny that this has opened an opportunity window to some regional governments which have decided to extend the rights first established at central state level, stimulating a process of policy innovation, learning and improvement among *Comunidades Autónomas*. Nevertheless, those mechanisms and variations are beyond the scope of this study.

Specifically, the research project was guided by three key questions:

1. *Why has reconciliation of work and family life become a matter of social policy development in the rather miserly and traditionally familiarist Spanish Welfare state, in a context of fiscal and monetary rigidity set by the European Monetary Union?*

2. *What has been the nature of the reconciliation policies implemented?*

3. *What has been the relationship between the nature of these policies and the factors behind their development?*

Reconciliation of work and family life policies are defined in this research as “second generation” family policies (Flaquer, 2000: 28), intended to increase family resources and to ease the integration of men and women into the labour market. By “development” of these policies I understand both their quantitative boost, that is, the increase of social expenditure in this field, and their qualitative boost, that is, the increase number of legislative initiatives, the recognition of new rights or the extension of existing rights. I chose to delimit this research to the period 1997-2010 for several reasons. First of all, unlike most studies that consider the approval of the *Act 39/1999, to promote workers’ reconciliation of work and family life* as the starting date for the development of this area of social policy in our country (Cánovas, Aragón, Rocha, 2005; Fernández Córdón y Tobío Soler, 2005; Peterson, 2007; Salido y Moreno, 2009), I

decided to take 1997 as the starting point for the analysis for two reasons: first, the European-wide European Employment Strategy that turned reconciliation of work and family life into one of its main lines of action, was launched in 1997; second, domestically, the *Third Plan for Equal Opportunities between Women and Men (1997-2000)*, that introduced the phrase ‘reconciliation of work and family life’ in the Spanish agenda and planned the implementation of a reconciliation law during its period of validity, was approved that very year. I decided to delimit my study to 2010 because this year became a milestone in the development of reconciliation policies: the Agenda 2010 of the European Employment Strategy came to an end while the Strategy 2020, in which reconciliation of work and family life issues appeared just tangentially, was launched; in Spain, the economic recession deepened and the first package of austerity measures which included, among other things, the elimination or temporal suspension of some of the reconciliation measures introduced during the period 1997-2009, was approved in May 2010

In this study I contend that the *character or nature* of a given reconciliation measure is determined by both its specific content and its aim, that is, both by the policy instruments it mobilizes and the main political objective it pursues. As we will see all along this thesis, in spite of the feminist origins of the concept (Stratigaki, 2004), reconciliation policies need not necessarily means “defamiliarizing”, that is, they need not necessarily be designed with the purpose of reducing “individual’s reliance on the family” and maximizing “individual’s command of economic resources independently of familial or conjugal reciprocities” (Esping-Andersen, 1999: 45). The essential political aim that gives rise to a given reconciliation measure may be the rise of birth rate, the fight against the scarcity of labour force scarcity or the growth of active population. It is obvious that these aims are not necessarily at odds with each other: a policy aimed at rising the birth rate may bring as a side effect a reduction of sexual inequality, but it may not bring it as well. Side effects will in large part depend on the instruments of public policy that have been prioritized in order to achieve the main political objective (Campillo, 2010). Not all the instruments of public policy available to governments are equally defamiliarizing or effective when it comes to promote gender equality; for this reason, this study emphasizes governments’ choices and actions, as well as the political process of reconciliation policies design. In

this way, the two main objectives of this thesis are linked by a basic assumption: the character or nature –what I call the *how*- of reconciliation policies is in large part determined by its causes –the *why*. To put it differently, the more (or less) defamiliarizing character of a given reconciliation policy is linked to the forces, presences, absences and political inertias that have shaped its development.

Moreover, it is worth noting that my case study is not a static and homogeneous phenomenon, but a process marked by laws and measures of diverse character and scope designed by governments of different political colour. Among the various reconciliation measures of the period studied, I have distinguished three main milestones: *Act 39/1999 to promote workers' reconciliation of work and family life*, which introduced the issue of reconciliation in the Spanish political agenda; *Act 39/2006 for the Advocacy of Personal Autonomy and Care for people in situation of dependence*, which guarantees dependent people the subjective right to be cared for and that establishes the System for Autonomy and Care for Dependence (*Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: SAAD*); and, finally, *Act 3/2007 for the effective equality of women and men*, that recognizes a non-transferrable paternity leave, looses the relationship between contributions and entitlement to maternity leave, and creates a non-contributory maternity benefit. In this way, both the field-work and the writing of this thesis have tried to reply to the research questions in relation to the period as a whole as well as in relation to these three key episodes. Behind my choice for this research strategy lied the acknowledgement that my object of study was a process, and a heterogeneous process, so it was likely that not all the variables examined followed the same pattern, that is, that not all of them were relevant or equally relevant during the whole period, hence the utility of taking three different episodes of change as measures for contrast and precision. Having said that, and in spite of its heterogeneity, I believe it is methodologically legitimate to consider the period as a whole, thus with a certain internal coherence, since it is subject to a common set of factors, mechanisms and limits.

## 2. CONTRIBUTION TO THE FIELD

In the last 20 years, the analysis of the factors that have caused the development of post-industrial welfare states has become a fundamental research program for welfare state scholars. In general terms, different analysis of social policies' changes underlined the explanatory power of one or some of the following factors: the pressure of globalization (Garret y Lange, 1998; Mishra, 1999; Scharpf y Schmidt, 2000; Strange, 2001; Rieger y Leibfried, 2003; Brady, Beckfield y Seeleib-Kaiser, 2005), the impact of the European Union (Leibfried y Pierson, 1995; Levy, 1999; Rhodes, 2001; Ferrera y Hemerijck, 2003; Guillén y Álvarez, 2004; Beckfield, 2008), the appearance of "new social risks" associated to the socioeconomic and demographic transformations of the last decades (Pierson, 2001; Adelantado y Gomà, 2000; Esping-Andersen, 1999; Moreno, 2000; Taylor-Gooby, 2004), the power resources of leftist organizations (Korpi, 1983, 1998; Esping-Andersen, 1993; Myles, 1989; Esping-Andersen y Korpi, 1991; Kangas, 1991; Wennemo, 1998; Huber y Stephens, 2001), and the influence of the political and institutional arrangements and legacies (Skocpol, 1992; Pierson, 1996, 2001; Esping-Andersen, 2000; Huber y Stephens, 2001; Bonoli, 2001, 2005; Ferrera y Hemerijck, 2003; Streeck y Thelen, 2005). Mainstream researchers have usually tested their hypotheses in the sectors of social policy that are considered central, that absorbed most of the social expenditure and present a longer trajectory, like pensions (Myles y Pierson, 2001; Rodríguez Cabrero, 2006; Arza y Kohli, 2008; Ramos y Del Pino, 2009) or health services (Giaimo, 2001; Guillén, 2002; Moreno Fuentes, 2009). However, these hypotheses have been rarely examined in the case of family policies or reconciliation policies, which paradoxically constitute the sector of social policy that has suffered the greatest changes in the last thirty years, especially in conservative and liberal welfare states.

Family policies, and therefore reconciliation policies, have traditionally been considered a minor sector of social policy, not so relevant for welfare studies. On the contrary, feminist researchers have been interested in the transformation of family policies and reconciliation policies, but they have tended to focus on the analysis of *what* kind of policies have been implemented and their *effects* on the social (re)organization of care (Valiente, 2000; Plantenga and Rémerly, 2005; León, 2005; Fernández and

Tobío, 2005; Naldini, 2007; Gornick y Meyers, 2009). Few researchers have systematically studied *why* these transformations have taken place (with the exception of: Meyer, 2005; Rauch, 2005; Jensen, 2009; Salido y Moreno, 2009). This is, in my opinion, one of the weak spots of this literature.

The present research tackles this lacuna through an analysis of the *why* and *how* of the development of reconciliation policies in Spain –at the central government level– from 1997 to 2010. As I have already mentioned, my choice of this case was motivated by its rare and counter-intuitive character from the standpoint of the predominant theories in the field of study of welfare states.

In this work, I contend that to study the *why* and *how* of the development of reconciliation of work and family life policies in Spain –and, in general, to fully understand the development or transformation of a particular welfare programme–, we need to build a model that combines ideological, socio-demographic, economic, political and institutional factors. This might seem a truism, but the truth is that recent mainstream studies on the development of post-industrial welfare states have focused on just one or a few of these factors, mainly on the socio-demographic and institutional ones (for some exceptions see Starke, 2008; Del Pino, 2009; Pollitt and Bouckaer, 2011); and they have neglected the persistent relevance of class (and gender) power resources –which in my work I refer to, following Hobson and Lindhom, (1997) as “women’s power resources”–, the strong influence of certain policy paradigms, the crucial role of the economic cycle and their interrelation.

Against this backdrop, my thesis concludes that one of the main determinants of the *why* and *how* of Spanish reconciliation policies has been the growing mobilization of women’s power resources in Spain, which has translated into a direct and indirect influence over the political agenda of both conservative and social-democratic governments. Nevertheless, this statement needs to be nuanced in two ways. Firstly, as predicted by the power resources theory, given traditional political relationship between women’s movement, unions and leftist parties, the influence of women’s power resources has been greater, more direct and evident, on Socialist Party governments. In this case, women’s power resources have not just affected the *why* of these policies, but also –to a certain extent–

account for the *how* of the measures implemented, that is, for their relatively greater “defamiliarizing” character. Secondly, and more importantly, my thesis stresses the supplementary explanatory power of three other important factors that would have acted as opportunity structures or necessary conditions for the broad acceptance and impulse of reconciliation policies by governments of different political colour. On one hand, the activation paradigm promoted by international organizations like the IMF, the OECD and the EU has been decisive both in the *why* and *how* of most policies implemented. On the other hand, the economic situation in Spain from 1995 to 2008, characterized by the economic boom linked to the real state bubble and the concomitant expansion of fiscal revenues, has doubtlessly favoured the development of this kind of policies. Finally, constitutional arrangements (decentralization) and institutional legacies (conservatism; corporatism; familiarism) have also constrained policy-makers’ choices and limited the scope for supposedly intended policy innovation.

### 3. METHODOLOGY

While most of the studies in the literature on welfare states are comparative analyses and, to a lesser extent, quantitative analyses, the present research is based on a case study. There are several misinterpretations around the case study and its explanatory capacity (Flyvbjerg, 2004), which has led many authors to consider it a recommendable option just for the initial phases of a research, in order to explore an under-theorized problem. However, as Harry Eckstein (1975) showed in his day, the characteristics of the case study render it appropriate for every stage of the scientific research. On this occasion, the choice for the case study will allow me to reconstruct the process of development of a sector of social policy and to test the explanatory power of the diverse theories when it comes to account for these changes.

To this end, the case study offers various advantages. First, it allows us to reconstruct in detail the complexity of the diverse processes (ideological, socio-demographic, economic and political-institutional ones) that are intertwined in the development of a sector of social policy, such as reconciliation of work and family life policies; including just one case, allows us to go into detail about more aspects and dimensions (Ragin,

1994). Second, it allows us to focus on the strategies and choices of the actors involved in this process of social change, without losing sight of the structural and institutional factors that surround them and that shape and limit their choices. Third, in the course of the research, this method opens the door to the discovery of the causal mechanisms operating behind these processes of social change (Quadagno y Knapp, 1992), mechanisms that would be more difficult to understand with a quantitative analysis. As Daly y Lewis have underlined, “the case study methodology has no real competitor when it comes to the study of change” (1998: 20). Finally, studying the case of the Spanish welfare state and its reconciliation policies in depth, allows us to make it more widely known, since the development of Spanish social policies has been barely taken into account in worldwide comparative or quantitative analyses.

Nevertheless, I do not want to simply account for the development of an area of social policy in Spain, but I also want to contribute modestly to the theoretical debate about the changes in post-industrial welfare states, by analysing in which way theories available in the specialised literature are capable of explaining this particular process. The case study is particularly appropriate for this research, but this does not mean that it is a better (or worse) methodology in general. Personally, along the lines of Huber and Stephens (2001) and Mahoney and Goertz (2006), I support a productive dialogue between different methodological options: in the same way my research has been possible thanks to the findings of other comparative and quantitative studies, I hope the findings of this research can be of help for future studies based on those methodologies.

To construct this case study, my research has relied on thirty semi-structured interviews to key political actors -policy-makers, politicians, union leaders, leaders of employers’ organizations, leaders of feminist, dependent and disabled organizations, and experts). The interviews were conducted between 2007 and 2008 within the framework of the NUR-SOPOB (*New Social Risks and Trajectories of Welfare Policies*) research project, in which I participated. The questionnaire, designed by the research team of the aforementioned project, included various group of questions: the first group contained general questions about the development of Spanish reconciliation policies and their main milestones; the second group addressed the contextual and institutional characteristics of those policies and their relationship with change; finally, the third group



laid out more concrete questions about the episodes of change selected (Reconciliation Act, Dependence Act and Equality Act), paying special attention to the details of the process of change (see Annex I).

Along with the information obtained through the carrying out of the interviews, I have also obtained my empirical data through the revision of primary sources, such as texts of laws and governmental programmes, records of parliamentary proceedings, political parties' electoral programs, directives, recommendations and other documents of the European Union, as well as from reports of two international organizations, the OECD and the IMF. The analysis of the interviews and primary sources has been guided by the methodological principle of the qualitative content analysis, a consolidated method in the study of political agenda setting, political material and media discourses (Alonso, Volkens y Gómez, 2012). Content analysis is, according to Krippendorff, "Content analysis is a research technique for making replicable and valid inferences from texts (or other meaningful matter) to the contexts of their use" (quoted in Alonso, Volkens y Gómez, 2012: 14). Thus, the aim of my reading of both the interviews and the documents has not been the interpretation of discourse and meanings, but obtaining and reducing the data contained in politically relevant documents for my case of study.

As I have noted in the previous section, to reply to the questions guiding this research, I opted for a pluralist approach that would test the different hypotheses highlighted by the diverse current theories on the welfare state. My option was motivated by the assumption that the process I was studying could just be understood within a framework that took into account the interrelation of the diverse ideological, socio-demographic, economic, political and institutional factors. However, my initial hypothesis was that power resources –the theory rejected by predominant institutionalist studies– could account for the transformation Spanish welfare state seemed to be undergoing. My intention was to recover the contingent, conflictive, and eminently political approach of classic studies on the consolidation of post-war welfare states, by making use of the feminist review of power resources theory. In this way, one of the virtues of this work is its contribution to the operationalisation of the dimensions stressed by some feminist authors (O'Connor, 1993; Hobson y Lindholm 1997) and its application to the influence of women's power resources in

the development of women-friendly legislation in Spain from the transition to democracy until 2010.

Nevertheless, my initial hypothesis had to be nuanced and reformulated throughout the development of this research in the aforementioned sense: the growing power resources of Spanish women have been a key factor in the explanation both of the *why* of the development of reconciliation policies, and of the diverse nature –the *how*- of the different measures implemented from 1997 to 2010. But women's power resources cannot account just by themselves for the *why* and *how* of such policies. Three complementary factors help us to better understand the process studied in this research: first of all, the need of Spain to adjust to the European legislation has been crucial both to the *why* and *when* of the development of reconciliation policies in our country; secondly, the diffusion of the neoliberal policy paradigm –with its emphasis in activation- by the IMF, the OECD and the EU has created a favourable “ideological climate” to reconciliation policies and has also clearly marked the choice for a certain predominant type of reconciliation policy instruments; finally, the problem of reconciliation of work and family life has also gained political relevance in our country thanks to the favourable economic situation of most part of the period studied, and it has lost momentum when the economic crisis aggravated between 2008 and 2010.

#### 4. OUTLINE

The thesis is structured in two main parts. The *First Part* introduces the fundamental bases to address the analysis of the object of study. Thus, in *Chapter 1, Reconciliation of work and family life policies: conciliación de la vida laboral y familiar: putting the object of study in context*, I first tackle the terminological confusion around the expression “reconciliation of work and family life policies” and then provide a conceptualisation of them based on the review of the literature on family policies. In this chapter, I also frame the development and diversity of reconciliation policies in the broader debate on the diversity of welfare regimes and gender regimes.

In *Chapter 2, Reconciliation of work and family life policies in the Spanish welfare state*, I present an account of the general development of the Spanish welfare state and then describe and assess the development and nature of the reconciliation measures introduced in Spain from 1978, paying special attention to the period 1997-2010.

Finally, in *Chapter 3, Theories of the transformation of postindustrial welfare states*, I critically present the main current debates on social policies' transformation in post-industrial welfare states and I deduce from them the diverse hypotheses that could account for the expansion of reconciliation policies in Spain from 1997 to 2010.

The *Second Part* of the thesis covers the empirical research of the case study. Each of the chapters that make up this part intends to test contrasting hypotheses derived from the theories presented in *Chapter 3*. Thus, in *Chapter 4, Reconciliation of work and family life: a global agenda*, I examine how the activation policy paradigm promoted by two key international organizations, the IMF and the OECD, may have influenced Spanish actors and institutions and their choices of reform in the field of reconciliation from 1997.

In *Chapter 5, Reconciliation of work and family life: a European agenda*, I assess the impact of the European Union, both through its direct and indirect processes of reform, in the *why* and *how* of the reconciliation measures adopted in Spain.

In *Chapter 6, New Social Risks and reconciliation policies in Spain*, I present a description of the socio-demographic changes occurred in Spain in the last forty years and then explore in what extend the expansion of reconciliation policies might have been a consequence of the appearance of new social risks linked to the massive integration of women to the labour market and to the transition to a postindustrial economy.

In *Chapter 7, Women's power resources and the development of reconciliation of work and family life policies in Spain*, I first offer a feminist review of the classic power resources theory; I then present the dynamics of women's power resources mobilization from the transition to democracy to 2010; finally, I assess the role of the different political and social actors in the process of implementation of the three key reforms of the period studied (Reconciliation Act, Dependence Act, and Equality Act).

In *Chapter 8, Reconciliation of work and family life policies: The impact of institutions*, I try to evaluate the influence of different types of institutions in the development of reconciliation policies in Spain. Firstly, I consider the impact of two political institutions –political decentralization and “state feminism” (Stetson and Mazur, 1995); secondly, I analyse how the influence of the corporatist and familiarist character of our welfare state may have shape or limit the choices and possibilities for innovation of Spanish policy-makers in this field of social policy.

Finally, *Conclusions* are divided into three sections: in the first one, I contextualize and summarize the main conceptual and empirical contributions of this thesis; in the second one, I order and weigh, in a simple and concise way, the arguments developed in each chapter of this *Second Part* of the thesis, and I try to provide an articulate answer to each of the questions guiding this research; finally, I lay out some questions that came up throughout the research process and, even though they exceeded the scope of the study, could constitute promising lines of research for the future.

## CONCLUSIONS

---

Going back to the metaphor I used to begin this thesis, I have already arrived at the mountaintop, and now is the time to look back and remember the questions that drove me here and the conclusions to which I have come. To that end this chapter is split into three parts; first of all, a summary of the questions and theories that guided this research along with the contributions of the approach I selected; secondly, I present the conclusions of this thesis and how they relate to both the mainstream theories and the feminist theories about the transformations of the postindustrial welfare states, and the usual assessments of the European and Spanish reconciliation agendas; finally, I lay out some questions that have come up throughout the research process and, even though they exceed the scope of this study, could constitute promising lines of research for the future.

### I. SUMMARY

The social sciences literature of the last three decades is greatly influenced by an urge to understand the deep transformations of the advanced capitalist societies in the last 40 years. The liberalisation of the financial markets and the international capital flows, the global economic competition, the rise of the service economy in Western economies, the emergence of the information technologies, the development of the European Union, the rise of neoliberalism, the transformations in traditional political parties, the rise of unemployment and the deregulation of labour markets, the transnational migrations, the massive incorporation of women in the labour market, the changes occurring in the households and the weakening of the nation-states are some of the phenomena that social

scientists have addressed in the last decades. In the advanced capitalist societies, all of these phenomena converge in the one social institution that constitutes the focus of this work, the welfare state, as the policy responses to the European economic crisis are clearly revealing.

The debate surrounding the crisis of the welfare state has been ongoing since the 1970s, but it was not until the 1980s that it was widely addressed by the media, some neo-conservative forces, epistemic communities of monetarist influence and global institutions like the IMF and the OECD. All of these organisations proclaimed the ultimate crisis of the welfare state and announced the coming of a new global order. At that time, many of the studies on the welfare state -despite their diverse ideological and theoretical roots- shared three common features: the welfare state was considered a necessary institution and, therefore, stable, functional to the logic of the industrial societies (Wilensky, 1975; Flora and Heidenheimer, 1981; Heclo, 1981) or the capitalist development (Gough, 1982; Therborn, 1984; Offe, 1990); moreover, these studies assumed there was only one model of welfare state and overlooked the differences among them; finally, these studies analysed the development of the welfare state in quantitative terms, that is, they focused on the development of social expenditure as a percentage of the GDP (Wilensky, 1975).

Opposed to these conceptions, a new theoretical framework emerged during those years. This framework stressed the eminently political nature of the welfare states; by doing so, it opened the gate for the study of the conflicts generated around them and the transformations that these conflicts produced. I am referring to the *power resources* theory (Korpi, 1983; Esping-Andersen and Korpi, 1991; Mishra, 1993; Esping-Andersen, 1993). According to this approach, the development of the post-war welfare states was the consequence of the mobilisation of power resources of the working class that followed its conquest of civil and political rights in the first third of the twentieth century. Once universal suffrage and the right to strike were acknowledged, the working class could use its main power resources, that is, its political organisations and unions, to promote social policies oriented to shape and achieve “social citizenship”. That is, according to these considerations, the basic power resource of the working class in capitalist democracies -the one thing with which they can face the capitalists' control of capital and the means of production- is its capacity for organisation. Given that the working class' ability to organise itself

effectively varies significantly from one country to another and throughout time, so varies accordingly the development of the different welfare states. For this reason, where the workers' movement is stronger, the welfare state is more generous. For power resources theorists, the differences between welfare states are fundamentally qualitative, not quantitative: what matters is not the level of social expenditure as a percentage of the GDP, but the logic that guides the spending and its redistributive and “de-commodifying” effects. Thus, for these authors, the focal point of the analysis is the “democratic class struggle” (Korpi, 1983), against the background of the process of capital accumulation and its contradictions. In other words, imbalances and class power struggles in democratic capitalist societies, and the social change they provoke, are the basic assumptions of this approach.

On the contrary, from the mid 1990s to the present day, institutionalist approaches, which question the ability of power resources and class to explain the evolution of postindustrial welfare states, have become predominant in academic literature. For these approaches, the case of the UK and the USA in the 1980s would constitute a central proof of their theory: in both countries, despite the intended plans of harsh neoliberal governments to end the welfare state, it survived almost without a scratch (Pierson, 1994). According to these institutionalist authors, the key to continuity lies in the influence of pre-existent institutional structures and the mechanisms and clientele that they produce, mechanisms that would favour the *status quo*. This way, even some of the fathers of power resources theory, like Gøsta Esping-Andersen or John Stephens, have given up on it for the purposes of explaining the development of the welfare states in the last three decades. In fact, the former explains in *Social Foundations of Postindustrial Economies* that his defence of the politically disputed nature of the welfare state was restricted to the post-war states. Once the mobilisation of class power resources set the consolidation of the different post-war “worlds of the welfare capitalism”, the “existent institutional arrangements” (Esping-Andersen, 1999: 4) become the fundamental explaining variable of postindustrial transformations, which explains the relative “freezing” of welfare states. Thus, the transformations of the current welfare states are considered institutionally path-dependent, which means that it is improbable that any “paradigmatic changes” or “third order changes” occur (Hall, 1993), that is, that social-

democratic, conservative or liberal regimes really transform. In this way, until recently (Palier, 2010; Bonoli and Natali, 2012), the central idea of these approaches has been the *resilience* of postindustrial welfare states, that would only be going through a “recalibration” or readjustment to new demands and social risks in times of permanent austerity (Pierson, 1996, 2001; Levy, 1999; Esping-Andersen, 1999; Rhodes, 2001; Iversen, 2001; Moreno, 2009; Rodríguez Cabrero, 2011).

The conservative character of the dominant approaches on the welfare state motivated the topic and approach of this doctoral thesis. Even though institutionalism has undeniably contributed to the understanding of the mechanisms of change and resistance in the welfare states, its emphasis on institutions offers an excessively static, “from above” and harmonic picture of the changes of the welfare state. This tends to blur the role of conflict, power resources mobilisation and political creativity in the design and implementation of certain social policies. Contrary to this vision, my aspiration in this research was to contribute to reclaiming a key idea in this field of study: the contingent, conflictive, and eminently political character of the different welfare states. For this purpose, even though the thesis is based on a multidimensional model of analysis, it also rescues from obscurity and puts to test the power resources theory.

This reclaiming is, nonetheless, a critical one, based on its feminist reconceptualisation along the lines of Orloff (1993), O’Connor (1993), Sainsbury (1994), Hobson and Lindholm (1997) and Williams’ (2002) proposals. As we saw in the 3rd section of the third chapter and in the seventh chapter, to reconceptualise the mobilisation of power resources from a feminist standpoint involves several considerations. First, assuming that those resources do not depend only on class collective organisations -the organisations traditionally labelled as political, such as political parties and unions; but they also depend on the strength of the social movements, associations and feminist lobbies and its coalitions and alliances with the former. Second, this enlargement of the spaces generating power resources aligns us with the feminist criticism of the traditional and restrictive concept of politics and power. Finally, this approach enriches the power resources theory with the contributions of the sociological theories about social movements and collective action. Even though the aforementioned feminist scholars have contributed decisively to theoretically reconceptualise the power resources approach, there are



barely any works that have ventured into the operationalisation and the empirical study of the influence of the “women’s power resources” (Hobson and Lindholm, 1997) in the development of the welfare states, particularly in the last two decades. In this sense, I think the present work constitutes an original contribution both to the operationalisation of the dimensions of the women’s power resources suggested by those scholars, and to the empirical application of that theory to the development of the reconciliation of work and family life policies in Spain.

Likewise, I would like to highlight the pertinence and originality of three theoretical and conceptual contributions of the approach guiding this research. First of all, I believe that in the study of social policies it is necessary not only to describe and explain what kind of social policies are implemented (in this case, reconciliation policies), but also to offer a right conceptualisation of these policies that explicitly states the goals they seek, the logics driving them and their foreseeable outcomes. Otherwise the research could fall into what Wright Mills called “abstract empiricism” and end up addressing social policies only superficially, without looking into what they contain and how they relate to other aspects. In this sense, I would like to emphasise the effort invested in this research into sketching a genealogy of the reconciliation policies as well as trying to establish an appropriate definition of them.

Secondly, and in relation to the definition of the reconciliation of work and family life policies, I think the emphasis of this research in the need to frame reconciliation from the standpoint of care is fundamental. This frame stresses that reconciliation does not only refer to the harmonic combination of employment and upbringing, as it may appear to in the majority of the related works; but it spans all types of care throughout the life cycle, including the caring for oneself, for relatives, the ill, the elderly or the dependents. The “issue of reconciliation” will only be on its path to be solved once it is acknowledged that care is not a one-off life eventuality pertaining only to certain subjects (women, mothers, fathers or the elderly), but that it is an essential dimension of human life and it should be addressed politically and socially as such.

In any case, it should be obvious that sexual and social equality in the distribution of times and tasks –the political motivation behind the transformation of family policies and the origin of reconciliation policies–

cannot be achieved exclusively by legislative actions, not even the best of them, because –paraphrasing Aristotle- custom is more powerful than written laws. If we leave aside the general problematic context in which reconciliation takes place, that is, the split between public and private spheres and sexual division of labour associated to it, we will fail to understand the contradictions and limits of any reconciliation policy.

Finally, I would like to highlight another contribution of this research: the extended or contextualised approach to the development of reconciliation policies both in the European Union and in Spain. Throughout this work I have argued that even if the topic of this study is just one area of social policy, and even if that area comprises only a small percentage of the total social expenditure, we should not put aside the context in which it is inserted and within which it evolves. Following Clayton and Pontusson (1998), Lewis (2006) and Leibfried (2010), I think it is a mistake to study the development of a particular area of social policy withdrawing not only from the development of other related areas of social policy but, more importantly, of the development of economic policy. I do not mean to say that this option is not understandable due to the practical need to delimit a given applied research, but I consider that it can lead to misinterpretations or, in the best-case scenario, to the underestimation of ongoing processes that could prove to be crucial to understanding the development of a given social policy. This is the case of the process of recommodification of the labour force and the welfare state that has taken place hand in hand with the expansion of the European reconciliation policies. As this thesis has evidenced, these policies cannot be understood without analysing those processes.

## 2. CONCLUSIONS

To conclude, it is worth going back to the main questions guiding this research: 1) *Why has reconciliation of work and family life become a matter of social policy development in the rather miserly and traditionally familiarist Spanish Welfare state, in a context of fiscal and monetary rigidity set by the European Monetary Union?*; 2) *What has been the nature of the reconciliation policies implemented?*; 3) *What has been the relationship between the nature of these policies and the factors behind their development?* I will try to reply to each of these questions sepa-

rately, although the three of them are intertwined, so it is likely that I repeat some data or arguments when I tackle each of the answers.

First of all, the present research has shown that the development of reconciliation policies in Spain during the period between 1997 and 2010 has been caused by a myriad of factors, so we cannot answer *why* this sector of social policy has developed in these years, neither by solely resorting to the argument of the new social risks, nor to the institutionalist arguments, nor even to the argument based on the legal imperatives set by the European Union. On the one hand, Chapter 6 has shown us how some of the so-called new social risks –such as the rise of the service economy, massive unemployment, low fertility rates or the ageing of population– are not so new for the Spanish society, since they arose around thirty years ago. Other risks associated with the increase of female employment temporally coincide indeed with the period of expansion of reconciliation policies in our country; but this fact does not reveal anything about the mechanisms through which some of these new risks –but not others– have been defined as such and have been subject to policy actions. On the other hand, as we have seen in Chapter 8, institutionalist arguments, conceived undoubtedly to account for the difficulties to introduce reforms *qua* cut-backs in postindustrial welfare states, cannot shed light on the *why* of the development of this kind of policies during this period, but they will be very useful to understand the character and the limits of the reconciliation measures introduced. Finally, although this research does not neglect the impact of the European Union, it distinguishes and nuances its different levels of influence, which go far beyond the direct influence of directives or the reconciliation objectives set by the European Employment Strategy. In this sense, in Chapter 5 I have maintained that, even if EU influence has been direct and decisive in one episode of change –the approval of the Reconciliation Act–, European exigencies and resources linked to the activation paradigm have also had a more indirect and diffused influence in the process studied. Specifically, I have argued that the European reconciliation agenda would have represented a window of opportunity for the introduction of this issue in the Spanish political agenda. The activation dimension of European reconciliation policies, coherent with the policy paradigm promoted by other international organisations such as the IMF or the OECD (see Chapter 4), would have facilitated a wide acceptance of this type of policies by all sorts of actors, even those traditionally obli-

ous to –or even opposing– these policies. Proof that socio-demographic changes and European imperatives cannot account by themselves for the development of a sector of reconciliation policies, is the case of other equally familiarist European countries, like Italy, which have not experienced a particular development of these sorts of policies in the last years.

This research has evidenced that the main determinant of the development of reconciliation of work and family life policies in Spain from 1997 to 2010 has been the growing power resources of women since the transition to democracy, but especially from the mid 1990s, when both the female employment rate and the female membership in parties and unions significantly increased, and feminism –in a broad sense– recovers part of the visibility and acceptance it had during the transition to democracy. This multiplication of women’s power resources has turned into a direct and indirect influence on the different governments in power, be they conservative or social democratic. However, just as –what I have called– the lax version of the power resources approach predicted, given the political affinity and the traditional connections and alliances between the women’s movements, unions and leftist parties, the influence of Spanish women’s resources mobilization has been greater, more direct and evident on the social democratic governments of 2004-2008. Social democratic governments have not only introduced a greater number of measures, but these have been relatively more defamiliarizing (see Chapter 7).

From May 2010 to present, however, both the social democratic government and later the conservative government have introduced important cutbacks in this sector of public policy, as well as in many others. This has occurred when the present thesis was already in advanced stage of writing, but it obliged me to rethink, under a new light, the hypotheses that had guided the research. The main lesson that this situation has taught me is that most scholars –and I am not an exception– had made the mistake of not taking into account the variable of the economic situation in their analysis, which has turned to be evident when this situation has fallen through. That is why, *a posteriori*, I think it is essential to stress that Spanish economic situation from 1995 to 2008, marked by the economic boom linked to the real state bubble and the concomitant expansion of fiscal revenues, must doubtlessly have constituted an important window of opportunity for the growing power resources of Spanish women during that period and, thus, for the development of this sector of social policy.

Secondly, this research has described the character or the *how* of the main reconciliation measures introduced in Spain during the period between 1997 and 2010. The instruments of public policy developed during these years are mostly coherent, even if governments of different political colour have implemented them. Taking up Daly's (2002) classification of social care measures, we can declare that most of the reconciliation measures introduced have been *employment-related provisions* (leave for prenatal testing; leave for attendance to courses on childbirth preparation; paternity leave; leave for risk during pregnancy and breastfeeding; unpaid leave for caring for dependent relatives; flexible working days or reduction of working days) and *incentives towards employment creation or provision in the market* (discounts, on employers' contributions, vouchers for private or market care). That is, they have clearly been influenced by the activation paradigm and its approach to reconciliation promoted by the European Union and other epistemic communities –such as the OECD. Nevertheless, this predominant approach to reconciliation has coexisted with others: during the period 1997-2004, with conservative governments, the activation approach (Reconciliation Act; 100 euro tax allowance for working mothers) coexisted with a very familiarist discourse and measures (monetary benefits to families with three or more children and for multiple birth); on the contrary, during the period 2004-2010, with the exception of the approval of the electioneering “baby-check”, the activation approach coexisted, in general terms, with an equal treatment approach which produced the introduction of the non-transferrable paternity leave, the failed attempt to establish a universal System for Autonomy and Care for Dependence based fundamentally on social services, or the interrupted implementation of the Educa3 Plan (2008-2012) for promoting public childcare services for children aged 0 to 3.

Thirdly and finally, in this research I have examined how the different explanatory variables proposed by scholars in the welfare state literature (global paradigms of public policy; European Union; new social risks; leftist power resources; institutional arrangements and inertias) have influenced not just the *why* but also the character or the *how* of the reconciliation policies developed in our country from 1997. In other words, I have explored the relationship between the *why* and *how* of these measures. In this sense, I have stated that we cannot understand the character of our reconciliation policies without paying attention to their causes –that is,

to the conditions, forces, absences and inertias that have motivated their development—, given that the former is constrained by the latter. In this way, the predominance of employment-related reconciliation measures during the whole period studied must be understood as the result of two combined circumstances which have reinforced each other: the influence of the activation paradigm promoted by global epistemic communities, such as the IMF, the OECD and the EU, and the weight of the corporatist institutional core of the Spanish welfare state.

As we saw in Chapters 4 and 5, from the mid 1990s, reconciliation of work and family life seems to have turned into the bland side of the activation paradigm promoted by the OCDE and, with greater authority and efficacy in Europe, by the European Union. At the beginning of the 1990s, two White Papers on “Growth, Competitiveness, Employment” and “European Social Policy. A Way Forward for the Union” became a milestone in the process of change of the so-called “European Social Model”, which should shift “from the objective of assistance to the objective of job creation” (Europea, 1994: 11). Such shift was confirmed and reinforced just a few years later by the European Employment Strategy, that turns reconciliation of work and family life into another element of this strategy to fight unemployment and labour inactivity, increase economic activity rate and force a recommodifying restructuring of European welfare states. But this European emphasis in reconciliation as activation connects well, on the one hand, with the traditional problems of the Spanish labour market —characterized by very high rates of structural unemployment, especially female unemployment— and, on the other, with the institutional legacy and dynamics of our corporatist and familiarist welfare state. The coincidence of these three circumstances has doubtlessly facilitated the introduction of reforms that are consistent both with the European framework and with the Spanish traditional welfare system, based on the principle of employment status, that is, on the legitimacy of the entitlement generated through social security contributions.

Nevertheless, as I have pointed out above, the predominant approach to reconciliation during this period has coexisted with other approaches: conservative governments introduce some familiarist measures aimed at rising the birth rate (monetary benefits to families with three or more children and for multiple birth), while social democratic governments try to introduce some measures intended to break with our corporatist and fa-

miliarist tradition, such as the thirteen-day paternity leave, the System for Autonomy and Care for Dependence, and the Educa3 Plan. The difference in the character of some of the reconciliation measures introduced by governments of different political colour cannot be understood without taking into account women's power resources, which are reinforced when a left-ist (or centre-left) party governs, as I have further explained and illustrated in Chapter 7. However, the assessment of the allegedly defamiliarizing measures introduced by the social democratic governments between 2004 and 2010 is ambiguous: as we saw in Chapter 8, the support for the development of reconciliation measures based on the promotion of services has been neither clear nor convincing at all, while it has surely been hindered by the mechanisms of political decentralization, by the corporatist institutional inertias of our welfare state and by the aggravation of the economic crisis since 2009-2010.

### **3. PENDING QUESTIONS AND LINES FOR FUTURE RESEARCH**

The research process has raised a number of questions that were beyond the scope of this study. Several themes of the research are not thoroughly developed in the thesis but have relevance for the study of reconciliation of work and family life policies, gender (in)equality and the dynamics of transformation of postindustrial welfare states. Therefore, to conclude, I would like to draw up some questions and lines for future research.

Firstly, this thesis has analysed the development process of a sector of reconciliation of work and family life policies in Spain from 1997 to 2010, focusing on the factors that may have accounted for the *why* and the *how* of the measures introduced. This macro approach has delimited both the scope and the type of approaches of the study. An interesting path for future research would be to explore the real impact that these policies have had on reconciliation strategies of Spanish families: how do Spanish women and men experience the combination of employment and family life times? Have these policies motivated any change in the sexual organisation and division of times and tasks within Spanish families? Have they had the same impact on all types of families? What type of workers has benefited the most from these measures? And what type of people has been (relatively) neglected?

The second relevant question that needs to be urgently explored is the effects that the economic crisis and the austerity measures, introduced to supposedly alleviate it, are having on this sector of social policy, as well as in other, more consolidated sectors. This issue has been tangentially tackled in the present work, as it was beyond the temporal scope of the research; but its study would be essential to figure out to what extent the policies studied here may have become a new piece of the Spanish welfare regime or, on the contrary, they will be reverted by the economic crisis and the recent welfare cutbacks. Reforms already introduced and the gravity of the current situation seem to point to the latter scenario.

The third question is a corollary of the previous one and challenges the theoretical assumptions of the predominant approaches of the scholarship on the development of postindustrial welfare states. Since the outbreak of the economic crisis in Europe, the implementation of harsh social cutbacks and austerity measures in almost every European country, but most flagrantly in the Southern countries (Greece, Spain, Italy, Portugal), cast doubt on some of the basic ideas of recent mainstream scholarship on the welfare state. First of all, the dilemma between continuity and change, and the idea of resilient “recalibrated” European welfare states –the central idea of predominant institutionalist accounts on post-industrial welfare states– should be re-examined in light of recent developments. Secondly, the development and consolidation of reconciliation of work and family life policies, along with other new welfare programmes supposedly designed as part of welfare states’ recalibration, seem now quite fragile, as these programmes are also being cut –both at the EU level, as the “Europe 2020” agenda proves, and at country level–, especially in Southern Europe. The crisis provides us with a new perspective that could give us clues for new hypotheses to understand the development (and decline) of these welfare programmes –as reconciliation– in the last twenty years. Thirdly, the influence of the EU on Member States’ social policy should also be reassessed, keeping in mind that European social policy is not only shaped by the European social policy recommendations and directives, but also by its economic and labour market recommendations (Leibfried, 2010), as the present crisis is clearly proving. Finally, and more importantly, the crisis has revealed, in my opinion, one of the most fragrant weaknesses of mainstream welfare state theories: their neglect both of capitalism accumulation processes and the



pervasiveness of the neoliberal paradigm (Harvey, 2005; Pontusson, 2005; Lee Mudge, 2008; Streek, 2010). For all of these reasons, it would be worth undertaking a critical sociology of the scholarship of the welfare state, to uncover the factors that have provoked this situation.

### ANEXO 1: GUIÓN DE LAS ENTREVISTAS\*

#### **Preguntas sobre la evolución de la política:**

##### *Trayectoria general de la política*

- > Si contemplamos la política con una perspectiva de 15 o 20 años ¿qué diría que ha cambiado?
- > De manera muy breve, porque tendremos ocasión de volver sobre ello con más detalle, ¿qué términos utilizaría para caracterizar la pauta de evolución de la política? (Tratar de hacerse una idea sobre el ritmo del cambio y sobre si el informante es capaz de encontrarle algún tipo de lógica).

##### *Factores que provocan los cambios. Viejos y nuevos riesgos sociales*

- > ¿Qué factores cree que están detrás de los cambios que se han producido en la política?
- (Nota: los que se enumeran a continuación son algunos de los que barajamos en nuestro marco teórico; los tenemos en la cabeza aunque no necesariamente se los mencionemos al entrevistado: ¿La demografía y las transformaciones en la estructura social? ¿Transformaciones culturales y de los sistemas de valores? ¿El contexto económico externo? ¿El medio económico interno? ¿El medio político y administrativo interno (democratización, descentralización, modernización administrativa? ¿El medio político-administrativo externo (UE)? ¿Las prioridades de los gobiernos? ¿Los niveles de exigencia de los ciudadanos respecto del Estado?)
- > ¿Cuáles diría que eran las necesidades sociales a las que respondía la política hace 15 o 20 años? ¿Cuáles son las necesidades a las que responde la política hoy?

---

\* Realizado por Eloísa del Pino (IPP-CSIC) y Juan Antonio Ramos (URJC) para los diversos sectores de política estudiados en el marco del proyecto NURSOPOB.

*El estilo de la política, el marco institucional y las relaciones entre actores*

- > ¿Hay anticipación a los problemas o mera reacción?
- > A su juicio ¿cabría hablar de coyunturas y/o hechos concretos que marquen un “antes” y un “después” en el discurrir de la política? ¿Cuáles? ¿Por qué son relevantes?
- > ¿Cuáles diría que han sido los actores más relevantes a lo largo de estos años? ¿Han mantenido su importancia relativa? ¿Qué papeles han venido desempeñando en la definición de problemas, la formulación y la implantación de la política? ¿Podría describir brevemente cuál ha sido su posición en relación con la orientación de la política? ¿Cómo describiría la pauta general de relación entre los actores implicados en la política? ¿Cómo describiría las relaciones que su institución ha venido manteniendo con ellos?

(Nota: conviene que cada uno mantenga en la cabeza cuáles son los actores relevantes en su ámbito de política pública: Partidos; Parlamentos; Gobiernos de los distintos niveles territoriales; Administraciones públicas de los distintos niveles territoriales; Tribunales; Sindicatos; Empresarios; ONGs; Entidades financieras y compañías de seguros, etc.)

- > ¿Cómo valora el conjunto de mecanismos institucionalizados para la adopción de decisiones en relación con la política (en el legislativo, en el ejecutivo y las administraciones públicas, en el ámbito de las relaciones gobierno-agentes sociales)? ¿Contribuyen a la introducción de algún tipo de sesgo en las decisiones? ¿Facilitan o entorpecen la adopción de eventuales medidas de reforma o ajuste?

*Contenidos y consecuencias de las reformas. Perspectivas futuras*

- > Existe debate en torno a la evolución de nuestro sistema de bienestar en las últimas dos décadas. Si consideramos esta política en concreto ¿qué diría que ha ocurrido?

(Nota: aunque lo planteamos de manera abierta, aquí lo que nos interesa es que el entrevistado nos de información para poder responder a preguntas como las siguientes: ¿Se han creado nuevos derechos? ¿Se han cambiado los instrumentos de la política? ¿Han aparecido programas o líneas de actuación nuevos? ¿Se han redefinido las categorías de benefi-

ciarios de la política? ¿Se han producido cambios importantes en los niveles de gasto asociados a la política? ¿Se han llevado a cabo procesos relevantes de racionalización de la gestión?)

### **Preguntas sobre el episodio de cambio**

#### *La coyuntura a lo largo del proceso de cambio*

- > ¿Cómo describiría la situación política, social y económica existente en el momento de iniciarse el (episodio de cambio)? ¿Concurrieron factores coyunturales concretos que “dispararan” la reforma? ¿Cuáles? ¿Cómo influyeron?
- > ¿Concurrieron factores coyunturales que afectaran de manera relevante al desarrollo del proceso? ¿Cuáles? ¿Cómo influyeron?

#### *El contenido de la propuesta de cambio, los actores y sus posiciones iniciales*

- > ¿Qué actores jugaron un papel relevante en el (episodio de cambio)?
- > ¿Quién “abrió el melón”? ¿En qué términos?
- > ¿Cuál fue el contenido de la propuesta inicial de cambio?
- > ¿Cuáles fueron las posiciones de los actores en relación con la propuesta inicial de cambio/reforma?

#### *La dinámica de las relaciones entre actores a lo largo del episodio de cambio*

- > ¿Qué actores jugaron un papel relevante en el (episodio de cambio)?
- > ¿En qué medida se mantuvieron las posiciones iniciales de los distintos actores? ¿Había voluntad de cerrar una decisión consensuada? ¿Quién cedió en qué? ¿Se formaron “coaliciones” de algún tipo a lo largo del proceso? ¿Cómo manejaron los distintos actores sus relaciones con la opinión pública?
- > ¿El proceso discurrió fundamentalmente a través de los mecanismos institucionalizados existentes o hubo mucha “cocina” informal? ¿Hubo fases de claro predominio institucional frente a otras más informales? ¿Cuáles? ¿Cómo valora el funcionamiento de los mecanismos institucio-

nalizados de relación? ¿Afectó la configuración de los mecanismos institucionalizados al desarrollo o los resultados del proceso? ¿Cómo?

> ¿Cómo describiría el modo en que se desarrolló el proceso? ¿Resultó más o menos conflictivo que otros?

#### *Contenidos y valoración del cambio en el episodio considerado*

> ¿Qué aspectos concretos de la política cambiaron? ¿En qué consistió el cambio? ¿Cuánto diría que la reforma final se aleja de la reforma inicialmente propuesta?

> ¿Qué segmentos de la ciudadanía ganan qué y cuáles pierden qué con la reforma? ¿Implica riesgos para los equilibrios intergeneracionales o interterritoriales?

> ¿Hay algún tipo de impacto previsible sobre las pautas de relación social?

> ¿Qué actores políticos y sociales ven reforzadas sus posiciones tras el episodio de cambio? ¿Cuáles salen perdiendo?

> ¿Cómo han afectado los cambios a la evolución posterior de la política?

> ¿Cómo afectan los cambios a otras políticas de bienestar? ¿Afectan de alguna manera a la posición relativa de las políticas de bienestar dentro del conjunto de políticas públicas?

> ¿Suponen un cambio en la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno?

> ¿Tienen algún impacto significativo sobre los niveles de gasto o empleo público? ¿Tienen algún tipo de consecuencias sobre la estructura administrativa?

(Nota: las dos preguntas siguientes se plantean aquí a modo de conclusión de la entrevista, si bien su contenido hace referencia a la política en su conjunto y no al episodio de cambio)

> ¿A qué retos se enfrenta la política a corto o medio plazo? ¿Qué cosas habría que haber hecho ya y no se han hecho en esta política? ¿Por qué?

> ¿Qué cambios prevé que se produzcan en la política a medio plazo?

## ANEXO 2: CUADRO DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Conciliación	Dependencia
Técnico Consejería de Empleo y Mujer, Comunidad de Madrid: TEC.EMPLEOYMUJER.CAM	Cargo de responsabilidad en Asociación De Empresas de Servicios para la Dependencia: RESP.AESTE
Subdirectora General de la Familia, Comunidad de Madrid: SUBDIR.FAMILIA.CAM	Secretaría Política Institucional, Comisiones Obreras, Subcomisión Renovación Pacto Toledo: RESP.DEPEND.CCOO
Directora Instituto de la Mujer: DIR.IM	Técnico Cáritas: TEC.CÁRITAS
Cargo de responsabilidad en la Federación Española de Mujeres Empresarias, de Negocios y Profesionales: RESP.FEMENP	Director General de Calidad e Innovación de la Consejería de Salud y Asuntos Sanitarios, Principado de Asturias: DIR.SALUD.AST
Técnica Departamento Confederal de la Mujer Trabajadora, Unión General de Trabajadores: TEC.MUJER.UGT	Cargo de responsabilidad en la Federación de Residencias y Servicios de Atención a los Mayores-Sector Solidario: RESP.LARES
Secretaría de la Mujer, Comisiones Obreras: SEC.MUJER.CCOO	Cargo de responsabilidad en la Cruz Roja: RESP.CRUIROJA
Diputada del Partido Socialista, Subcomisión Conciliación: DIP.CONCILIA.PSOE	Técnico Confederación Española de Organizaciones de Mayores: TEC.CEOMA
Secretaría de Política Social y Bienestar, Comunidad de Madrid: SEC.POLSOCIAL.CAM	Cargo de responsabilidad en la Fundación Edad y Vida: RESP.EDADYVIDA
Diputada Convergència i Unió, Subcomisión Conciliación: DIP.CONCILIA.CIU	Cargo de responsabilidad en la Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual: RESP.FEAPS
Experta Familia y Conciliación: EXP.CONCILIA1	Cargo de responsabilidad en la Confederación Empresarial Española de la Economía Social: RESP.CEPES
Experto Familia y Conciliación: EXP.CONCILIA2	Diputada del Partido Socialista: DIP.DEPEND.PSOE
Experta Familia y Conciliación: EXP.CONCILIA3	Experto Discapacidad: EXP.DISCAP1
Cargo de responsabilidad en el Foro de la Familia: RESP.FOROFAMILIA	Director del ProdeP de la Generalitat de Catalunya: DIR.DEPEND.GENCAT
Activista feminista: ACT.FEMINISTA	Diputado Convergència i Unió: DIP.DEPEND.CIU
	Técnico en el Área de Protección Social, Unión General de Trabajadores: TEC.DEPEND.UGT
	Periodista Experto Discapacidad: EXP.DISCAP2

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Adelantado, J. (Ed.) (2000), *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria editorial.
- Adelantado, J. y Gomà, R. (2000), "El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos" en J. Adelantado (Ed.), *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria: 63-96.
- Aguilar, M. (2009), "Servicios sociales: Las tribulaciones de un sector emergente" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 171-206.
- Alberdi, I. (1999), *La nueva familia española* Madrid: Taurus.
- Alonso, S., Volkens, A. y Gómez, B. (2012), *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*, Madrid: CIS.
- Aragón, J., Cruces, J. y Rocha, F. (2007), *Sector de la atención a la dependencia y negociación colectiva*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. .
- Armington, K. y Beyeler, M. (2004), *The OECD and European welfare states*, Cheltenham Edward Elgar.
- Arza, C. y Kohli, M. (Ed.) (2008), *Pension Reform in Europe. Politics, policies and outcomes*, Abingdon: Routledge.
- Astelarra, J. (2005), *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid: Cátedra.
- Badinter, E. (2010), *Le conflit. La femme et la mère*, París: Flammarion.
- Barbier, J.-C. (2006), "Has the European Social Model a distinctive activation touch?" en M. Jepsen y A. Serrano (Ed.), *Unwrapping the European Social Model*, Bristol: Policy Press: 121-43.
- Barbier, J.-C. (2007), "The French Activation Strategy in a Comparative Perspective" en A. Serrano y L. Magnusson (Ed.), *Reshaping Welfare State: Activation Regimes in Europe*, Bruselas: P.I.E. Peter Lang: 145-71.
- Baumol, W.J. (1967), "Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis", *The American Economic Review*, 57: 415-26.
- Beckfield, J. (2008), "Regionalization and retrenchment: the impact of the European integration on the Welfare State", *Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University*, Boston:
- Besharov, D.J. y Fowler, A.A. (1993), "The end of welfare as we know it?", *National Affairs*, 11 (Spring): 95-108.
- Beveridge, F. (2012), "'Going Soft'? Analysing the Contribution of Soft and Hard Measures in the EU Gender Law and Policy" en E. Lombardo y M. Forest (Ed.), *The Europeization of Gender Equality Policies. A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 28-48.

- Beveridge, W. (1989), *Seguro Social y servicios afines. Informe de Lord Beveridge*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Beyeler, M. (2004), "Introduction: A comparative study of the OECD and the European Welfare States" en K. Armingeon y M. Beyeler (Ed.), *The OECD and European welfare states*, Cheltenham Edward Elgar: 1-12.
- Blair, T. (1997), "Introduction" en L. Party (Ed.), *New Labour: Because Britain Deserves Better*, Londres: Labour Party:
- Blyth, M. (2002), *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bock, G. y Thane, P. (1996), *Maternidad y políticas de género: la mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950*, Madrid: Cátedra: Instituto de la Mujer.
- Boix, M. (2001), "El tratamiento de la violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación", *I Congreso Nacional sobre la Violencia contra la Mujer*, Gijón, 11, 12 y 13 octubre:
- Bonoli, G. (2001), "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press: 238-64.
- Bonoli, G. (2005), "The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states", *Policy & Politics*, 33 (3): 432-49.
- Bonoli, G. (2010), "The Political Economy of Active Labour-Market Policy", *Politics & Society*, 38 (4): 435-57.
- Bonoli, G., George, V. y Taylor-Gooby, P. (2000), *European Welfare Futures. Towards a Theory of Retrenchment*, Cambridge: Polity Press.
- Bonoli, G. y Natali, D. (Ed.) (2012), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Brady, D., Beckfield, J. y Seeleib-Kaiser, M. (2005), "Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001", *American Sociological Review*, 70: 921-48.
- Bravo, C., et al. (Ed.) (2007), *Trabajadora. Tres décadas de acción sindical por la igualdad de género (1977-2007)*, Madrid: Fundación 1º de Mayo y Secretaría Confederal de la Mujer de CC.OO. .
- Bustelo, M. (2004), *La evaluación de las políticas de género en España* Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Bustelo, M. y Orbals, C.D. (2007), "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape" en J. Outshoorn y J. Kantola (Ed.), *Changing State Feminism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 201-23.
- Bustelo, M. y Peterson, E. (2005), "Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres", *Somos*, 7:
- Cabrera Díaz, J.M. (2003), "Derechos humanos y derechos de las mujeres en la democracia española (1975-2000)" en J. Cuesta Bustillo (Ed.), *Historia de las Mujeres en España. S. XX.*, Madrid: Instituto de la Mujer:



- Callejo, J., Prieto, C. y Ramos, R. (2008), "Cambios generales en el tiempo del trabajo profesional y de cuidados" en C. Prieto, R. Ramos y J. Callejo (Ed.), *Nuevos tiempos del trabajo. Entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género*, Madrid: CIS: 5-48.
- Cameron, D.R. (1978), "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *The American Political Science Review*, 72 (4): 1243-61.
- Campillo, I. (2010), "Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España", *Política y Sociedad*, 47 (1): 189-213.
- Cánovas, A., Aragón, J. y Rocha, F. (2005), "Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23 (1): 73-93.
- Caracciolo di Torella, E. y Masselot, A. (2010), *Reconciling Work and Family Life in the EU Law and Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires: Paidós.
- Castles, F.G. (1993), *Families of nations: patterns of public policy in Western democracies*, Aldershot: Dartmouth.
- Castles, F.G. (2007), "Introduction" en F.G. Castles (Ed.), *The disappearing state? Retrenchment Realities in an Age of Globalization*, Cheltenham: Edward Elgar: 1-18.
- Cervera, M., et al. (1992), "Reflexiones sobre el movimiento feminista de los años 80-90", *Mientras Tanto*, 48 (Enero-Febrero): 33-58.
- CES (2007), *Les femmes dans les syndicats européens: Des écarts à combler*, Bruselas: C.e.d. syndicats.
- CIS (1994), *Estudio N. 2113 Familia*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Clarke, J. (2001), "Globalization and Welfare States: Some Unsettling Thoughts" en R. Sykes, B. Palier y P. P.M (Ed.), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave: 19-37.
- Clasen, J. y Siegel, N.A. (Ed.) (2007), *Investigating Welfare State Change: The "Dependent Variable Problem" in Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Clayton, R. y Pontusson, J. (1998), "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, 51 (1):
- Cousins, C. (2005), "The development of a gendered social policy regime" en M. Threlfall, C. Cousins y C. Valiente (Ed.), *Gendering Spanish Democracy*, Londres: Routledge: 55-77.
- Daly, M. (1994), "Comparing Welfare States: Toward a Gender Friendly Approach" en D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States*, London: SAGE: 101-18.
- Daly, M. (2002), "Care as a good for social policy", *Journal os Social Policy*, 31 (2): 251-70.

- Daly, M. y Lewis, J. (1998), "Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring " en J. Lewis (Ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot: Ashgate: 1-24.
- De Villota, P. y Ferrari, I. (2000), *La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo*, Madrid: Instituto de la Mujer.
- Deacon, B. (2001), "International Organizations, the EU and Global Social Policy" en R. Sykes, B. Palier y P. Prior (Ed.), *Globalization and European welfare states. Challenges and Change*, Basingstoke ; New York: Palgrave Macmillan: 59-76.
- Deacon, B. (2007), *Global social policy and governance*, London: SAGE.
- Deacon, B., Hulse, M. y Stubbs, P. (1997), *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*, Londres: SAGE.
- Del Pino, E. (2009), "Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado del Bienestar y las políticas sociales" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 35-66.
- Delgado, M., Meil, G. y Zamora, F. (2008), "Short on children and short on family policies", *Demographic Research*, 19 (7): 1059-104.
- Democrática", A.M.e.I.T. (1999), *Españolas en la Transición. De excluidas a protagonistas (1973-1982)*, Madrid: Biblioteca Nueva.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2007), *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Eckstein, H. (1975), "Case Study and Theory in Political Science" en F.I. Greenstein y N.W. Polsby (Ed.), *Handbook of Political Science*, Reading: Addison-Wesley: 79-137.
- Ervik, R., Kildal, N. y Nilssen, E. (2009), *The role of international organizations in social policy: ideas, actors and impact*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Escario, P., Alberdi, I. y López-Accotto, A.I. (1996), *Lo personal es político. El Movimiento Feminista en la transición*, Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerios de Asuntos Sociales.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against markets: the social democratic road to power*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G., et al. (2002), *Why we need a new welfare state*, New York: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G. y Korpi, W. (1991), "La política social como política de clase en el capitalismo de posguerra: Escandinavia, Austria y Alemania" en J.H. Goldthorpe (Ed.), *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: 253-92.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (1985), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FEDEA (2011), *Testigos. 25 años de economía española*, Madrid: FEDEA.
- Fernández, J.A. y Tobío, C. (2005), "Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales", Madrid: Fundación Alternativas.
- Ferrera, M. (1996), "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Ferrera, M. (2007), "The European Welfare State. Golden achievements, silver prospects", *URGE Working Paper 4/2007*, Torino: Collegio Carlo Alberto.
- Ferrera, M. y Hemerijck, A. (2003), "Recalibrating Europe's Welfare Regimes" en J. Zeitlin y D.M. Drubek (Ed.), *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*, Oxford: Oxford University Press: 88-128.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. y Rhodes, M. (2000), "Recasting European Welfare States for the 21st Century", *European Review*, 8 (3): 427-46.
- Flaquer, L. (2000), *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona: Fundación La Caixa.
- Fligstein, N. y Merand, F. (2002), "Globalization or Europeanization? Evidence on the European Economy Since 1980", *Acta Sociologica*, 45: 7-22.
- Flora, P. (Ed.) (1986), *Growth to Limits*, Nueva York: The Gruyter.
- Flora, P. y Heidenheimer, A.J. (1981), "The historical core and changing boundaries of the Welfare State" en P. Flora y A.J. Heidenheimer (Ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books: 17-34.
- Flyvbjerg, B. (2004), "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 106: 33-62.
- Folguera, P. (2007a), "De la transición política a la paridad" en P. Folguera (Ed.), *El feminismo en España. Dos siglos de historia*, Madrid: Pablo Iglesias: 157-99.
- Folguera, P. (Ed.) (2007b), *El feminismo en España. Dos siglos de historia*, Madrid: Pablo Iglesias.
- Fraser, N. (1989), *Unruly Practices: Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N. (1995), "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age", *New Left Review*, 212: 68-92.

- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2003), "Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada" en R. Gallego, R. Gomà y J. Subirats (Ed.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos: 46-77.
- Gallego, R. y Subirats, J. (2011), "Regional Welfare Regimes and Multi-level Governance" en A.M. Guillén y M. León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham: Ashgate: 97-117.
- García-Nieto, M.C. (1993), "Trabajo y oposición popular de las mujeres durante la dictadura franquista" en G. Duby y M. Perrot (Ed.), *Historia de las mujeres en Occidente, Vol. 5*, Madrid: Taurus: 661-72.
- Garrett, G. (1998), *Partisan politics in the global economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, G. y Lange, P. (1991), "Political responses to interdependence: What's "Left" for the Left?", *International Organization*, 45 (04): 539-64.
- Garrido, L.J. (1992), *Las dos biografías de la mujer en España*, Madrid: Instituto de la Mujer.
- González, M.J. (2004), "La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios"" en V. Navarro (Ed.), *El Estado del Bienestar en España*, Madrid: Tecnos:
- Gornick, J.C. y Meyers, M.K. (2009), "Institutions that Support Gender Equality in Parenthood and Employment" en J.C. Gornick y M.K. Meyers (Ed.), *Gender Equality. Transforming Family Divisions of Labor*, New York: Verso: 3-66.
- Gough, I. (1982), *Economía política del Estado del Bienestar*, Madrid: H. Blume.
- Gough, I. (1996), "Social welfare and competitiveness", *New Political Economy*, 1 (2): 209-33.
- Grau, E. (1991), "De la emancipación a la liberación y la valoración de la diferencia: El movimiento de mujeres en el Estado español, 1965-1990 " en G. Duby y M. Perrot (Ed.), *Historia de las mujeres en Occidente. Vol. 5: El siglo XX*, Madrid: Taurus: 673-84.
- Green-Pedersen, C. y Haverland, M. (2002), "The New Politics and Scholarship of the Welfare State", *Journal of European Social Policy*, 12 (1): 43-51.
- Guillén, A.M. (1999), "Improving Efficiency and Containing Costs: Health Care Reform in Southern Europe", *EUI Working Papers*, 99/16: 1-42.
- Guillén, A.M. (2000), *La construcción política del sistema sanitario español: de la postguerra a la democracia*, Madrid: Ex Libris.
- Guillén, A.M. y Álvarez, S. (2001), "Globalization and the Southern Welfare States. Challenges and Change" en R. Sykes, B. Palier y P.M. Prior (Ed.), *Globalization and European Welfare States*, Basingstoke: Palgrave: 103-26.
- Guillén, A.M. y Álvarez, S. (2004a), "The EU's impact on the Spanish welfare state: the role of cognitive Europeanization", *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 285-99.

- Guillén, A.M. y Álvarez, S. (2004b), "The OECD and the reformulation of Spanish social policy: a combined search for expansion and rationalisation" en K. Armingeon y M. Beyeler (Ed.), *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham: Edward Elgar: 183-96.
- Guillén, A.M. y León, M. (2011a), "Introduction" en A.M. Guillén y M. León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham Ashgate:
- Guillén, A.M. y León, M. (Ed.) (2011b), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham: Ashgate.
- Guillén, A.M., Moreno-Manzanaro, N. y González, S. (2009), "Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea", *I Congreso de la Red Española de Política Social* Oviedo REPS.
- Guillén, A.M. y Petmesidou, M. (2008), "The public-private mix in Southern Europe: What changed in the last decade?" en M. Seeleib-Kaiser (Ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Basingstoke: Macmillan: 56-78.
- Gustafsson, S. (1994), "Childcare and Types of Welfare States" en D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage: 45-61.
- Haas, P.M. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, International Organization", *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, 46 (1): 1-35.
- Hall, P.A. (Ed.) (1989), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P.A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25 (3): 275-96.
- Handler, J.F. (2006), "Activation policies and the European Social Model " en M. Jepsen y A. Serrano (Ed.), *Unwrapping the European Social Model*, Bristol: Policy Press: 93-122.
- Hantrais, L. (1995), *Social Policy in the European Union*, Basingstoke: Macmillan.
- Hantrais, L. (Ed.) (2000), *Gendered policies in Europe. Reconciling employment and family life*, Basingstoke: Macmillan.
- Hantrais, L. (2004), *Family policy matters. Responding to family change in Europe*, Bristol: The Policy Press.
- Harvey, D. (2005), *A brief history of neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hay, C. (2001), "Globalization, Economic Change and the Welfare State: The 'Vexatious Inquisition of Taxation'?" en R. Sykes, B. Palier y P.M. Prior (Ed.), *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 38-58.
- Heclo, H. (1981), "Toward a New Welfare State" en P. Flora y A.J. Heidenheimer (Ed.), *The development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick: Transaction Books: 383-406.

- Hicks, A. (1999), *Social Democracy and Welfare Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hobson, B. (1994), "Solo Mothers, Social Policy Regimes and the Logics of Gender" en D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage: 170-87.
- Hobson, B. y Lindhom, M. (1997), "Collective Identities, Women's Power Resources, and the Making of Welfare States", *Theory and Society*, 26 (4): 475-508.
- Huber, E., Ragin, C. y Stephens, J.D. (1993), "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State", *The American Journal of Sociology*, 99 (3): 711-49.
- Huber, E. y Stephens, J.D. (2001), *Development and crisis of the Welfare State: parties and policies in global markets*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Huber, E. y Stephens, J.D. (2006), "Combating old and new social risks" en K. Armingeon y G. Bonoli (Ed.), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks.*, Nueva York: Routledge: 143-68.
- Ibsen, H. y Seip, A.-L. (1996), "Prestaciones familiares, ¿qué política? El camino hacia el subsidio familiar en Noruega" en G. Bock y P. Thane (Ed.), *Maternidad y políticas de género: la mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950*, Madrid: Cátedra / Instituto de la Mujer: 81-114.
- Iceta Llorens, M. (2000), "PSOE: Punto y aparte", *Iniciativa Socialista*, 58 (otoño):
- Immergut, E.M. (1990), "Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care", *Journal of Public Policy*, 10 (4): 391-416.
- Immergut, E.M. (1992), *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- INE (2004), "¿Cuántos somos en casa?", *Cifras INE. Boletín del Instituto Nacional de Estadística.*, 6/2004: 1-8.
- Iversen, T. (2001), "The Dynamics of Welfare State Expansion. Trade Openness, De-industrialization, and Partisan Politics" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 45-79.
- Iversen, T. y Wren, A. (1998), "Equality, employment, and budgetary restraint: the trilemma of the service economy", *World Politics*, 50: 507-46.
- Jensen, C. (2009), "Institutions and the politics of childcare services", *Journal of European Social Policy*, 19 (1): 7-18.
- Jessop, B. (1999), "Reflections on globalization and its (il)logic(s) published by the Department of Sociology, Lancaster University", *LAI 4YN*, Department of Sociology, Lancaster University.
- Jessop, B. (2004), "The European Union and Recent Transformations in Statehood" en P. Riekmann, M. Mokre y M. Latzer (Ed.), *The State of Europe. Transformations of Statehood from a European Perspective*, Frankfurt: Campus Verlag GmbH: 75-94.

- Kamerman, S.B. y Kahn, A.J. (1978), *Family policy: government and families in fourteen countries*, New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small states in world markets: industrial policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Korpi, W. (1983), *The democratic class struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, W. (2000), "Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 7 (2): 127-91.
- Korpi, W. (2006), "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists", *World Politics*, 58 (2): 167-2006.
- Korpi, W. y Palme, J. (2003), "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95", *American Political Science Review*, 97 (3): 425-46.
- Krook, M.L. y Mackay, F. (Ed.) (2011), *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- L. Gil, S. (2011), *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español*, Madrid: Traficantes de Sueños.
- Lee Mudge, S. (2008), "What is neo-liberalism?", *Socio-Economic Review*, 6: 703-31.
- Leibfried, S. (2010), "Social Policy. Left to the Judges and the Markets?" en H. Wallace, M.A. Pollack y A.R. Young (Ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press: 253-81.
- Leibfried, S. y Pierson, P. (Ed.) (1995), *European Social Policy, Between Fragmentation and Integration*, Washington D. C. : Brookings Institution.
- León, M. (2005), "Welfare State Regimes and the Social Organisation of Labour: Childcare Arrangements and the Work/Family Balance Dilemma", *The Sociological Review*, 53 (2): 204-18.
- León, M. (2007), "Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain ", *European Societies*, 9 (3): 315-37.
- León, M. (2011), "The Quest for Gender Equality" en A.M. Guillén y M. León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham: Ashgate: 59-74.
- Levy, J.D. (1999), "Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe", *Politics & Society*, 27 (2): 239-73.
- Lewis, J. (1992), "Gender and the development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (3): 159-73.
- Lewis, J. (2006), "Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: the Interpretation of Policy Trajectories at the EU Level and the Meaning of Gender Equality", *Journal of European Public Policy*, 13 (3): 420-37.

- Lindén, T.S. (2009), "EU and the OECD policy advice and changes in national family policy: Can reforms be attributed to participation in learning processes?" en R. Ervik, N. Kildal y E. Nilssen (Ed.), *The Role of International Organizations in Social Policy: Ideas, Actors and Impact*, Cheltenham: Edward Elgar: 111-37.
- Lohkamp-Himmighofen, M. y Dienel, C. (2000), "Reconciliation policies from a comparative perspective" en L. Hantrais (Ed.), *Gendered policies in Europe. Reconciling employment and family life*, New York: Palgrave: 49-67.
- Lombardo, E. (2004), *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Lombardo, E. y Bustelo, M. (2007), "Los "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en España y en Europa: Conclusiones" en M. Bustelo y E. Lombardo (Ed.), *Políticas de Igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada*, Madrid: Cátedra: 161-95.
- Lombardo, E. y Forest, M. (Ed.) (2012), *The Europeanization of Gender Equality Policies: A Discursive-Sociological Approach*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lombardo, E. y Meier, P. (2006), "Gender Mainstreaming in the EU: Incorporating a Feminist Reading?", *European Journal of Women's Studies*, 13 (2): 151-66.
- Lovenduski, J. (2005a), "Introduction: state feminism and the political representation of women " en J. Lovenduski (Ed.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press: 1-19.
- Lovenduski, J. (Ed.) (2005b), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MacGregor, S. (2005), "The Welfare State and Neoliberalism" en A. Saad-Filho y D. Johnston (Ed.), *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres: Pluto Press: 142-48.
- MacInnes, J. (2006), "Work-Life Balance in Europe: A Response to the Baby Bust or Reward for the Baby Boomers?", *European Societies*, 8 (2): 223-49.
- Mahon, R. (1997), "Child Care in Canada and Sweden: Policy and Politics", *Social Politics*, Fall: 382-418.
- Mahon, R. (2006), "The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames" en J. Lewis (Ed.), *Children, changing families and welfare states*, Cheltenham: Edward Elgar: 173-97.
- Mahoney, J. y Goertz, G. (2006), "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research", *Political Analysis*, 14 (3): 227-49.
- Maioni, A. (1998), *Parting at the crossroads : the emergence of health insurance in the United States and Canada*, Princeton: Princeton University Press.
- Marbán, V. (2009), "Atención a la dependencia" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 207-37.



- Martínez, M. (2011), "El movimiento feminista en la España contemporánea. Apuntes de una tesis en proceso de construcción", *V Jornadas de Estudios de Género en las Universidades Valencianas*, Valencia:
- Maruani, M. (2007), "Tiempo, trabajo y género" en C. Prieto (Ed.), *Trabajo, género y tiempo social*, Madrid: Complutense: 85-91.
- Mazey, S. (1998), "The European Union and women's rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?", *Journal of European Public Policy*, 5 (1): 131-51.
- MEH (2007), *El Presupuesto para 2008* Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Meil, G. (1992), "Política familiar: contenido y significado", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Época (1): 173-91.
- Meil, G. (1995), "La política familiar española durante el franquismo", *Revista Internacional de Sociología*, 11 (Mayo-Agosto): 47-88.
- Meyer, T. (2005), "Political actors and the modernisation of care policies in Britain and Germany" en B. Pfau-Effinger y B. Geissler (Ed.), *Care and Social Integration in European Societies*, Bristol: Policy Press: 281-305.
- Mishra, R. (1993), *El Estado del Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Moreno Fuentes, F.J. (2009), "Del sistema sanitario de la Seguridad Social al Sistema Nacional de Salud descentralizado" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 101-35.
- Moreno, L. (1997), "The Spanish Development of Southern Welfare", *Working Paper*, IESA/CSIC.
- Moreno, L. (2000), *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*, Barcelona: Ariel.
- Moreno, L. (2001), "Spain, a Via Media of Welfare Development" en P. Taylor-Gooby (Ed.), *Welfare States Under Pressure*, London: Sage: 100-22.
- Moreno, L. (2009a), "Nursopob: Presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 1-34.
- Moreno, L. (Ed.) (2009b), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. y Serrano, A. (2009), "Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación institucional", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2: 11-32.
- Moreno Mínguez, A. (2007), *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*, Madrid: CIS.
- Moreno Seco, M. (2008), "Mujer y culturas políticas en el franquismo y en el antifranquismo", *Pasado y Memoria. Revista de Historia Contemporánea*, 7: 165-85.

- Mósesdóttir, L. (2006), "The European Social Model and gender equality" en M. Jepsen y A. Serrano (Ed.), *Unwrapping the European Social Model*, Bristol: The Policy Press: 145-66.
- Myles, J. y Pierson, P. (2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 305-33.
- Naldini, M. (2003), *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Londres: Frank Cass.
- Naldini, M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma: Carocci
- Naldini, M. (2007), "Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy in diversi regimi di welfare" en R. Nunin y E. Vezzosi (Ed.), *Donne e famiglie nei diversi sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, Roma Carocci: 49-69.
- Naumann, I. (2005), "Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960 and 1970", *Journal of European Social Policy*, 15 (1): 47-63.
- Navarro, M. (1999), "La igualdad real", *El País*, 08/03/1999.
- Nelson, B.J. (1984), "Women's poverty and women's citizenship: some political consequences of economic marginality", *Signs*, 10 (2): 209-31.
- O'Connor, J.S. (1993), "Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues", *British Journal of Sociology*, 44 (3): 501-18.
- O'Connor, J.S. (1998), "Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes" en J.S. O'Connor y G.M. Olsen (Ed.), *Power resources theory and the welfare state, a critical approach.*, Toronto: University of Toronto Press: 209-49.
- O'Connor, J.S. y Olsen, G.M. (1998), *Power resources theory and the welfare state: a critical approach*, Toronto: University of Toronto Press.
- Obinger, H., Leibfried, S. y Castles, F.G. (Ed.) (2005), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid: Alianza.
- Ohlander, A.S. (1996), "¿El niño invisible? La lucha por una política familiar socialdemócrata entre 1900 y la década de 1960" en G. Bock y P. Thane (Ed.), *Maternidad y políticas de género: la mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950*, Madrid: Cátedra: 115-36.
- Olsen, G.M. y O'Connor, J.S. (1998), "Understanding Welfare State: Power Resources Theory and Its Critics" en J.S. O'Connor y G.M. Olsen (Ed.), *Power resources theory and the welfare state, a critical approach*, Toronto: University of Toronto Press: 3-33.
- Orloff, A.S. (1993), "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States", *American Sociological Review*, 58 (3): 303-28.

- Palier, B. (2001), "Beyond Retrenchment: Four Problems in Current Welfare State Research and One Suggestion on How to Overcome Them" en J. Clasen (Ed.), *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspective*, La Haya: Kluwer Law International: 105-20.
- Palier, B. (Ed.) (2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, B. y Sykes, R. (2001), "Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States" en B. Palier, R. Sykes y P.M. Prior (Ed.), *Globalizations and European Welfare States. Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave: 1-16.
- Papadopoulos, T. (2005), "The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations", *Working Paper Series*, Bath: ERI, The European Research Institute.
- Parella, S. (2000), "Las políticas familiares" en A.G. José. (Ed.), *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona: Icaria editorial: 415-43.
- Pateman, C. (1988), "The Patriarchal Welfare State" en A. Gutmann (Ed.), *Democracy and the Welfare State*, New Jersey: Princeton University Press: 231-60.
- Peck, J. (2002), "Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare", *Economic Geography*, 78 (3): 331-60.
- Pérez, B., Arriba, A. y Parrilla, J.M. (2009), "Transformaciones de las políticas autonómicas de inclusión social: ¿reforma o cambio de imagen?" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 239-80.
- Perrons, D. (2005), "Gender Mainstreaming and Gender Equality in the New (Market) Economy: An Analysis of Contradictions", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 389-411.
- Peterson, E. (2007), "Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain", *European Journal of Women's Studies*, 14 (3): 265-80.
- Peterson, E. (2011), "Beyond the "women-friendly" welfare state. Framing gender inequality as a policy problem in Spanish and Swedish politics of care", *Departamento de Ciencia Política y de la Administración II*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pfau-Effinger, B. (2005), "Welfare State Policies and the Development of care arrangements", *European Societies*, 7 (2): 321-47.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the welfare state? : Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996a), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48 (2): 143-79.
- Pierson, P. (1996b), "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48 (2): 29.

- Pierson, P. (1998), "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity", *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 539-60.
- Pierson, P. (2001a), "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 410-57.
- Pierson, P. (Ed.) (2001b), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2001c), "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 80-104.
- Plantenga, J. y Rémy, C. (2005), *Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries. Report for European Commission*, Bruselas:
- Polanyi, K. (1989), *La gran transformación*, Madrid: La Piqueta.
- Pollack, M.A. y Hafner-Burton, E. (2000), "Mainstreaming gender in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 7 (3): 432-56.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Pontusson, J. (2005), "Varieties and Commonalities of Capitalism" en D. Coates (Ed.), *Varieties of capitalism, varieties of approaches*, New York: Palgrave Macmillan: 163-87.
- Prieto, C. (2002), "La degradación del empleo o la norma social del empleo flexibilizado", *Sistema*, 168-169: 89-106.
- Prieto, C. (2007), "De la "perfecta casada" a la "conciliación de la vida familiar y laboral" o la querelle des sexes en la modernidad española" en C. Prieto (Ed.), *Trabajo, género y tiempo social*, Madrid: Complutense: 21-48.
- Prior, P.M. y Sykes, R. (2001), "Globalization and the European Welfare States: Evaluating the Theories and Evidence" en R. Sykes, B. Palier y P.M. Prior (Ed.), *Globalization and the European Welfare States. Challenges and Changes*, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 195-210.
- Quadagno, J. y Knapp, S.J. (1992), "Have Historical Sociologists Forsaken Theory? Thoughts on the History/Theory Relationship", *Sociological Methods and Research*, 20 (4): 481-507.
- Ragin, C.C. (1994), *Constructing social research: the unity and diversity of method*, Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Ramos, J.A. y Del Pino, E. (2009), "Un análisis político del cambio en el sistema de pensiones en España" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 67-100.
- Ramos, R. (1990), *Cronos dividido. Uso del tiempo y desigualdad entre mujeres y hombres en España*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer.
- Rauch, D. (2005), "Institutional Fragmentation and Scandinavian Childcare Variations", *Journal of Public Policy*, 25 (3): 367-94.

- Rhodes, M. (2001), "The political economy of social pacts: 'Competitive corporatism' and the European welfare reform" en P. Pierson (Ed.), *The new politics of the welfare state*, Oxford: Oxford University Press: 165-96.
- Rhodes, M. (2010), "Employment Policy. Between Efficacy and Experimentation" en H. Wallace, M.A. Pollack y A.R. Young (Ed.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press: 283-306.
- Rico, A. (1997), "Regional Decentralization and Health Care Reform in Spain (1976-1996)" en M. Rhodes (Ed.), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, London: Frank Cass: 115-34.
- Rieger, E. y Leibfried, S. (2003), *Limits to Globalization: Welfare States and the World Economy*, Malden: Polity Press.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, G. (Ed.) (2006a), *Actores sociales y reformas del bienestar*, Madrid: CSIC.
- Rodríguez Cabrero, G. (2006b), "La reforma permanente del sistema de pensiones" en G. Rodríguez Cabrero, *et al.* (Ed.), *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, Madrid: Centro Superior de Investigaciones Científicas: 28-52.
- Rodríguez Cabrero, G. (2010), "El gasto público social", *Revista Digital de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de Cuenca (BITS)*, Enero 2010 (14):
- Rodríguez Cabrero, G. (2011), "The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)" en A.M. Guillén y M. León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham: Ashgate: 17-38.
- Rodrik, D. (1997), *Has globalization gone too far?*, Washington, D.C: Institute for International Economics.
- Rose, A.D., Racioppi, F. y Zannatta, A.L. (2006), "Italy: Delayed adaptation of social institutions to changes in family behaviour", *Demographic Research*, 19 (19): 665-700.
- Ross, F. (2000), "'Beyond Left and Right': The New Partisan Politics of Welfare", *Governance*, 13 (2): 155-83.
- Saad-Filho, A. y Johnston, D. (Ed.) (2005), *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres: Pluto Press.
- Sainsbury, D. (1994), "Women's and men's social rights: gendering dimensions of Welfare States" en D. Sainsbury (Ed.), *Gendering Welfare States*, London: Sage: 150-69.
- Sainsbury, D. (1999), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford Oxford University Press.
- Sainsbury, D. (2001), "Gendering Dimensions of Welfare States" en J. Fink, G. Lewis y J. Clarke (Ed.), *Rethinking European Welfare*, Londres: Sage: 115-29.

- Salido, O. (2006), "La participación laboral de las mujeres: un reto para el bienestar social", *Working Paper 06-02*, Madrid: Unidad de Políticas Comparadas-CSIC.
- Salido, O. y Arriba, A. (2006), "Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación de la vida laboral y familiar" en G. Rodríguez Cabrero (Ed.), *Actores sociales y reformas del bienestar*, Madrid: CSIC: 145-86.
- Salido, O. y Moreno, L. (2007), "Bienestar y políticas familiares en España", *Política y Sociedad*, 44 (2): 101-14.
- Salido, O. y Moreno, L. (2009), "Familia y género" en L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI: 281-308.
- Saraceno, C. (2006), "Introduzione. Usi e abusi del termine conciliazione", *Economia & Lavoro*, 40 (1): 31-34.
- Sarasa, S. (2011), "Long-Term Care: The Persistence of Familialism" en A.M. Guillén y M. León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context*, Farnham: Ashgate: 237-57.
- Sarasa, S. y Moreno, L. (1995), *El estado de bienestar en la Europa del sur*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Sartorius, N. (2011), "Corregir el desajustado", *El País*, 21/09/2011,
- Scharpf, F.W. (2002), "Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges, and Vulnerabilities" en R. Sigg y C. Behrendt (Ed.), *Social security in the global village*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers: 85-116.
- Schmidt, V.A. (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, H. (2001), "Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change" en P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 45-79.
- Seeleib-Kaiser, M. (2008), "Welfare State Transformations in Comparative Perspective: Shifting Boundaries of 'Public' and 'Private' Social Policy?" en M. Seeleib-Kaiser (Ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1-13.
- Serrano, A. (2007), "Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe" en A. Serrano y L. Magnusson (Ed.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruselas: P.I.E. Peter Lang: 11-34.
- Serrano, A. y Magnusson, L. (Ed.) (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruselas: P.I.E. Peter Lang.
- Shaw, J. (2002), "The European Union and Gender Mainstreaming: Constitutionally Embedded or Comprehensively Marginalised?", *Feminist Legal Studies*, 10: 213-26.
- Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge: harvard University Press.
- Skocpol, T. y Amenta, E. (1986), "States and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, 12 (1): 131-57.

- Skocpol, T. y Weir, M. (1985), "State Structures and the Possibilities for "Keynesian" Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States" en P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Ed.), *Bringing the state back in*, Cambridge: Cambridge University Press: 107-64.
- Starke, P. (2008), *Radical Welfare State Retrenchment. A Comparative Analysis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steinmo, S. (1994), "The end of redistribution? International Pressures and Domestic Tax Policy Choices", *Challenge*, 37 (6): 9-17.
- Stephens, J.D. (1979), *The transition from capitalism to socialism*, London: Macmillan.
- Stetson, D.M. y Mazur, A.G. (Ed.) (1995a), *Comparative State Feminism*, Thousands Oaks: Sage.
- Stetson, D.M. y Mazur, A.G. (1995b), "Introduction" en D.M. Stetson y A.G. Mazur (Ed.), *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks: Sage: 1-21.
- Strange, S. (2001), *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona: Icaria.
- Stratigaki, M. (2004), "The Cooptation of Gender Concepts in the EU Policies: The Case of "Reconciliation of Work and Family"", *Social Politics*, 11 (1): 30-56.
- Stratigaki, M. (2005), "Gender Mainstreaming Vs. Positive Action ", *European Journal of Women's Studies*, 12 (2): 165-86.
- Streeck, W. (2010), "E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism", *MPIfG Working Paper 2010/12*, Köln: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Streeck, W. y Thelen, K. (Ed.) (2005a), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W. y Thelen, K.A. (2005b), *Beyond continuity : institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Swank, D. (1998), "Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in the Advanced Market Economies", *Political Studies*, 46 (4): 671-92.
- Sykes, R., Palier, B. y Prior, P. (Ed.) (2001), *Globalization and European welfare states. Challenges and Change*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tarrow, S.G. (2004), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza.
- Taylor-Gooby, P. (2004a), "New Risks and Social Change" en P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford Oxford University Press: 1-28.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.) (2004b), *New Risks, New Welfare. The transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004c), "New Social Risks and Welfare States: New Parading and New Politics?" en P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press: 209-38.

- Taylor-Gooby, P. (2005a), "Ideas and Policy Change" en P. Taylor-Gooby (Ed.), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, New York: Palgrave Macmillan: 1-11.
- Taylor-Gooby, P. (Ed.) (2005b), *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, New York: Palgrave Macmillan.
- Teague, P. (1998), "Monetary Union and Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 8 (2): 117-37.
- Therborn, G. (1984), "The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism", *New Left Review*, 145: 5-38.
- Threlfall, M. (1985), "The Women's Movement in Spain", *New Left Review*, I (151, Mayo-Junio): 44-73.
- Threlfall, M. (1999), "¿Feminismo de Estado o feminismo de partido? Las estrategias políticas feministas", *Revista Internacional de Sociología*, 23 (Mayo-Agosto): 209-36.
- Threlfall, M. (2000), "Taking stock and looking ahead" en L. Hantrais (Ed.), *Gendered policies in Europe. Reconciling employment and family life*, Basingstoke: Macmillan: 180-200.
- Threlfall, M. (2005), "Gendering the transition to democracy. Reassessing the impact of women's activism" en M. Threlfall, C. Cousins y C. Valiente (Ed.), *Gendering Spanish Democracy*, Londres: Routledge: 11-54.
- Timo Weishaupt, J. (2011), *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Titmuss, R.M. (1981), *Política social*, Barcelona: Ariel.
- Titmuss, R.M. (1987), *The Philosophy of Welfare. Selected writings of Richard M. Titmuss*, London: Allen and Unwin.
- Tobío, C. (2005), *Madres que trabajan: Dilemas y Estrategias*, Madrid: Cátedra.
- Torns, T. (2005), "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos", *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 23 (1): 15-33.
- Trifiletti, R. (1998), "Restructuring social care in Italy" en J. Lewis (Ed.), *Gender, social care, and welfare state restructuring in Europe*, Aldershot: Ashgate: 175-206.
- Trifiletti, R. (1999), "Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women", *Journal of European Social Policy*, 9 (1): 49-64.
- Tsebelis, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289-325.
- Valiente, C. (1996), "El feminismo institucional en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, 13 (Enero-Abril): 163-204.
- Valiente, C. (1997), *Políticas públicas de género en perspectiva comparada: la mujer trabajadora en Italia y España (1900-1996)*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Valiente, C. (2000), "Reconciliation policies in Spain" en L. Hantrais (Ed.), *Gendered policies in Europe. Reconciling employment and family life*, Basingstoke: Macmillan: 143-59.



- Valiente, C. (2005a), "Combating violence against women" en M. Threlfall, C. Cousins y C. Valiente (Ed.), *Gendering Spanish Democracy*, Londres: Routledge: 101-24.
- Valiente, C. (2005b), "The women's movement, gender equality agencies and central-state debates on political representation in Spain" en J. Lovenduski (Ed.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge: Cambridge University Press: 174-94.
- Van de Kaa, D.J. (2002), "The idea of a Second Demographic Transition in Industrialized Countries", *VI Welfare Policy Seminar of the National Institute of Populations and Social Security*, Tokyo, Japón:
- Verge, T. (2006), "Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115 (Julio-Septiembre): 165-96.
- Vis, B. y Van Kersbergen, K. (2007), "Why and How do Political Actors Pursue Risky Reforms?", *Journal of Theoretical Politics*, 19 (2): 153-72.
- Walby, S. (2004), "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime", *Social Politics*, 11 (1): 4-29.
- Walby, S. (2005), "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12 (3): 321-43.
- Weaver, R.K. (1986), "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, 6 (4): 371-98.
- Wennemo, I. (1998), "The Development of Family Policy: A Comparison of Family Benefits and Tax Reductions for Families in OECD Countries" en J.S. O'Connor y G.M. Olsen (Ed.), *Power Resources Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, Toronto: University of Toronto Press: 70-97.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press.
- Williams, F. (1995), "Race/ethnicity, gender, and class in welfare states: A framework for comparative analysis", *Social Politics*, 2 (2): 127-59.
- Williams, F. (2002), "The presence of feminism in the future of welfare", *Economy and Society*, 31 (4): 502-19.
- Yee, A.S. (1996), "The causal effects of ideas on policies", *International Organization*, 50 (1): 69-108.

## FUENTES PRIMARIAS

---

### Fondo Monetario Internacional

- FMI (1998), "Spain: Selected Issues", *IMF Staff Country Report No. 98/53*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2000), "Spain: The 2000 Article IV Consultation-Staff Report", *IMF Staff Country Report No. 00/151*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2000), "Spain: Selected Issues", *IMF Staff Country Report No. 00/156*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2002), "Staff Report for the 2001 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 02/53*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2003), "Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 03/40*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2003), "Spain: Selected Issues", *IMF Country Report No. 03/41*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2009), "Staff Report for the 2008 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 09/128*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- FMI (2010), "Staff Report for the 2010 Article IV Consultation", *IMF Country Report No. 10/254*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Stotsky, J.G. (2006a), "Gender and Its Relevance to Macroeconomic Policy: A Survey", *IMF Working Paper, WP 06/233*: 1-50.
- Stotsky, J.G. (2006b), "Gender Budgeting", *IMF Working Paper, 06/232*: 1-68.

### Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

- OCDE (2007), *Empleo juvenil: España. Informes OCDE*, París: OCDE.
- OECD (1998), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.
- OECD (1999a), *Implementing the OECD Jobs Strategy. Assessing Performance and Policy*, París: OCDE.
- OECD (1999b), *A Caring World: The new social policy agenda*, París: OECD.
- OECD (1999c), "Early Childhood Education and Care: Getting the most from the investment", *Education Policy Analysis*, 1999, París: OECD, pp. 27-46.
- OECD (2000), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.
- OECD (2000), *Policies Towards Full Employment*, París: OECD.
- OECD (2001), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, París: OECD.
- OECD (2003), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.
- OECD (2003), *Aging and Employment: Spain*, París: OECD.

OECD (2005), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.

OECD (2005), *Extending opportunities: How social policy can benefit us all*, París: OECD.

OECD (2006), *Aging and Employment: Live Longer, Work Longer*, París: OECD.

OECD (2007), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.

OECD (2007), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, París: OECD.

OECD (2007), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries*, París: OECD.

OCDE (1982), *OECD economic outlook: Historical statistics*, París: OCDE.

OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.

OECD (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs*, París: OECD.

OECD (2010), *OECD Economic Surveys: Spain*, París: OECD.

## Unión Europea

Comisión de las Comunidades Europeas (1974), *Social Action Programme EC Bulletin Supp 2/74*.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996), *Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias* Bruselas: COM(96) 67 final.

Commission of the European Communities (1995), *IV Medium-Term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men* Bruselas: Office for Official Publications of the European Communities.

Consejo de la Unión Europea (1996), *Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L 145, 19.06.1996.

Consejo de la Unión Europea (1997), *Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial* Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 14, 20.01.98.

Consejo de la Unión Europea (2003a), *Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE)* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L 197, 5.8.2003.

Consejo de la Unión Europea (2003b), *Directrices 2003/578/CE para las políticas de empleo de los Estados miembros* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L197, 5.08.2003.

Consejo de la Unión Europea (2005), *Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2005/600/CE)* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L 205, 6.8.2005.

Consejo de la Unión Europea (2008), *Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008/618/CE)* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L 198, 26.7.2008.

- Council of the European Communities (1992a), *92/241/EEC: Council recommendation of 31 March 1992 on child care* Eur-Lex.
- Council of the European Union (1997), *Resolution of 15/12/97 on the 1998 Employment Guidelines* Bruselas: Council of the European Union OJ C 30.
- European Commission (1993), *White Paper on "Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st Century"* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1994), *White Paper on "European social policy. A way forward for the Union"* Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1995), *Equal Opportunities for Women and Men. Third Community Action Programme 1991-1995. Mid-term Report form the Commission. COM (95) 246 final, 13 June 1995.*, A.o.E. Integration.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* Bruselas: Comisión Europea.
- European Council (1999), *Directive 1999/70/EC concerning the framework agreement on fixed-term work* Bruselas: Official Journal of the European Communities, L 175, 10.07.1999.
- European Council (2002), *Presidency Conclusions. Barcelona European Council, 15-16th March 2002*
- Europeas, C.d.I.C. (1992b), *Directiva 92/85/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada* Bruselas: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 348, 28.11.1992.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006), *Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior* Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea, L 376, 27.12.2006.

## **España**

### **Legislación**

- Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la Seguridad Social*
- Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores*
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública*
- Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo*
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*
- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, como las prestaciones familiares por hijo a cargo*

*Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*  
*Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social*  
*Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad*  
*Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad*  
*Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras*  
*Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social*  
*Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*  
*Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*  
*Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*  
*Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*  
*Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción*

### ***Debates parlamentarios***

Cortes Generales (1998), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 29, celebrada el 25 marzo 1998, (III PIOMH)  
 Cortes Generales (1999a), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, celebrada el martes 27 de abril 1999 (Conciliación)  
 Cortes Generales (1999b), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, celebrada el 27 de julio 1999 (Conciliación)  
 Cortes Generales (2000), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, celebrada el 18 de octubre 2000 (Dependencia)  
 Cortes Generales (2006a), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, celebrada el 25 de septiembre 2006 (Dependencia)  
 Cortes Generales (2006b), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* núm. 209, celebrada el 21 diciembre 2006 (Igualdad)

### ***Planes***

Instituto de la Mujer (1997), *III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000)* Madrid: Instituto de la Mujer.  
 Instituto de la Mujer (2003), *IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2006)* Madrid: Instituto de la Mujer.

- Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen las medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos*, Boletín Oficial del Estado núm. 300. (Plan Concilia)
- Ministerio de Asuntos Sociales (1991), Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008), *Resolución de 18 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2008, por el que se aprueban los criterios de distribución del crédito para la puesta en marcha del Plan de financiación de la oferta de plazas en el Primer ciclo de Educación Infantil y la distribución resultante*, Boletín Oficial del Estado núm. 244. (Plan Educa3)
- Ministerio de Igualdad (2008), *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)* Madrid: Ministerio de Igualdad.

### ***Programas electorales y otros***

- IU (2004), *Vamos a recuperar tu ilusión. Palabra. Programa electoral IU. Elecciones Generales del 14 marzo de 2004*, Madrid: IU.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e IMSERSO (2005), *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*, Madrid: MTAS.
- PP (1996), *Con la nueva mayoría. Programa Electoral del PP para las Elecciones Generales 1996*, Madrid: PP.
- PP (2000), *Elecciones Generales 2000. El compromiso del centro*, Madrid: PP.
- PP (2004), *Programa de gobierno del Partido Popular. Elecciones Generales 2004*, Madrid: PP.
- PP (2008), *Las ideas claras. Con Rajoy es posible. Programa de gobierno del PP 2008*, Madrid: PP.
- PSOE (2000), *Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2000*, Madrid: PSOE.
- PSOE (2004), *Merecemos una España mejor. Programa electoral PSOE. Elecciones Generales 2004*, Madrid: PSOE.
- PSOE (2008), *Motivos para Creer. Programa Electoral PSOE. Elecciones Generales 2008*, Madrid: PSOE.
- UGT (2008), *100 años trabajando por la igualdad. Informe 8 de marzo 2008*, Madrid: Departamento General de la Mujer UGT, Secretaría para la Igualdad.
- UGT, CCOO, CEOE et al. (2005), *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia* Madrid: MTAS.

### ***Bases de datos***

Instituto de la Mujer

Instituto Nacional de Estadística

Eurostat

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

OCDE

Word Social Survey